

Taru Horppu

# HENKILÖSTÖMÄÄRÄN JA HENKILÖSTÖ- KULUJEN SOPEUTTAMISEN SUUNNITEL- MALLISUUS KUNTALIITOSTILANTEESSA

Case Kouvola

Opinnäytetyö

Tradenomi

Lokakuu 2015

<b>Tekijä</b>	<b>Tutkinto</b>	<b>Aika</b>
Taru Horppu	Tradenomi	Lokakuu 2015
<b>Opinnäytetyön nimi</b>		51 sivua
Henkilöstömäärän ja henkilöstökulujen sopeuttamisen suunnitelmallisuus kuntaliitostilanteessa Case Kouvola		
<b>Toimeksiantaja</b>		
Kouvolan kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jari Larikka		
<b>Ohjaaja</b>		
Lehtori Katriina Vesala		
<b>Tiivistelmä</b>		
<p>Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tarkastella kuntaliitostilanteen suomia mahdollisuuksia sopeuttaa kunnan henkilöstömäärää ja henkilöstökuluja ja sitä, kuinka suunnitelmallisesti Kouvolan kaupunki on pystynyt näitä mahdollisuuksia hyödyntämään.</p> <p>Tutkimusmenetelmäksi valikoitui case-tutkimus, jossa käytettiin kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia tiedonhankintatapoja. Aineistoa koottiin laajasti erilaisista lähteistä, ja sitä tulkittiin havainnoimalla ja vertaamalla käytäntöä teoriaan.</p> <p>Tutkimuksen viitekehys rakentui kuntaliitoksen, henkilöstösuunnittelun, luonnollisen poistuman ja yt-menettelyn määrittelystä. Työn kannalta merkittävinä käsitteinä nähtiin myös irtisanomissuoja, sillä kuntaliitoksissa sillä on ollut ratkaiseva vaikutus kuntien henkilöstösuunnitteluun. Case-tutkimuksen kohteena oli yksi kuntaliitos, Kouvola. Case Kouvolaossa vietiin teoria käytännön tasolle ja tarkasteltiin Kouvolan kaupungin henkilöstöön liittyviä tavoitteita ja verrattiin kuntaliitoksen jälkeisiä muutoksia teoriaosiossa tutkittuihin näkökulmiin.</p> <p>Tutkimus osoittaa, että henkilöstösuunnittelu kuntasektorilla yleensä, ja kuntaliitostilanteessa erityisesti, on ongelmallista. Liitostilanne aiheuttaa kunnalle paineita henkilöstön vähentämiseksi monien päällekkäisyyksien vuoksi, mutta toisaalta irtisanomissuoja hidastaa henkilöstömäärän sopeutusta ja lisäksi byrokraattinen järjestelmä ja siihen mukautuneet asenteet vaikeuttavat helposti päätöksentekoa. Kunnan henkilöstöorganisaatio on laaja ja monitasoinen, joten sen yksinkertaistaminen vaatii tarkkoja suunnitelmia, ja sitä, että kaupungin virkajohto sekä luottamushenkilöt seisovat tavoitteiden takana. Esimerkiksi Kouvolan tapauksessa tavoitteeksi asetettu määrällinen vähennystavoite saavutettiin henkilöstön ikärakenteen vuoksi luonnollisen poistuman kautta jo irtisanomissuojan aikana ja pian sen jälkeen, joten lisävähennyksille ei nähty tarvetta. Luonnollisen poistuman takia vähentymiset kuitenkin tapahtuivat eri toimialoilta sattumanvaraisesti. Uusilla rekrytoinneilla on toki pystytty paikkaamaan liiallista vähentämistä, mutta mikäli johonkin yksikköön olisi jäänyt edelleen päällekkäistä työvoimaa, sen vähentämiseksi ei ole ryhdytty toimenpiteisiin. Huomioimatta ei kuitenkaan voi jättää sitä tosiseikkaa, että tulevaisuudessa kunta saattaa painiskella pikemminkin työvoimapulasta johtuvien ongelmien parissa.</p>		
<b>Asiasanat</b>		
kuntaliitos, henkilöstösuunnittelu, irtisanomissuoja, luonnollinen poistuma, yt-neuvottelut		

<b>Author</b>	<b>Degree</b>	<b>Time</b>
Taru Horppu	Bachelor of Business Administration	October 2015
<b>Thesis Title</b>		
The orderliness of adjusting the number of personnel and personnel expenses in municipal merger situation Case Kouvola		51 pages
<b>Commissioned by</b>		
Jari Larikka, Chairman of the Kouvola City Board		
<b>Supervisor</b>		
Katriina Vesala, Senior Lecturer		
<b>Abstract</b>		
<p>The objective of this thesis was to study what kind of means municipalities have to adjust their number of personnel and the amount of personnel expenses after a municipal merger. The work also studied how systematically the city of Kouvola has been able to take advantage of these means.</p> <p>The objective was reached by using qualitative and quantitative methods of a case study, such as observation and comparing practice to theory.</p> <p>The theoretical framework used qualitative methods to examine the concepts of municipal mergers, personnel planning, natural wastage and co-operation negotiations. Protection of the personnel against redundancies was also considered essential in this work, as it has played a significant role in municipalities' personnel planning after municipal mergers. The object of this case study was the municipal merger of Kouvola City and its personnel planning. In Case Kouvola theory is put into practice, and Kouvola's objectives concerning its personnel is analysed. In addition, the views of theoretical framework is compared with the changes that had taken place in Kouvola after the merger.</p> <p>This study shows that personnel planning is problematic in municipal sectors and even more so in a merger situation. The merger puts a lot of pressure on the municipality to deduct the number of its personnel due to overlaps caused by the merger, but the protection of personnel against redundancies hinders the adjustment of the amount of personnel. The bureaucratic system also complicates the decision-making. The municipal organization is complex and needs precise planning to simplify it. Of importance is also all administration departments, including city board, support the plans. For example in Kouvola, the personnel age structure helped the natural wastage, and therefore the deduction of the personnel number that the city was aiming for was reached quite easily. Due to the natural wastage, the deduction was applied randomly amongst the different sectors. New recruitments could of course make up for the separate cases of excessive deduction, but no active measures have been taken concerning possible excess personnel in some of the sectors. However, the possibility of labour shortage in the near future cannot be ignored.</p>		
<b>Keywords</b>		
municipal merger, personnel planning, protection against redundancies, natural wastage, co-operation negotiations		

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Opinnäytetyön taustat ja tavoitteet.....	6
1.2	Raportin rakenne .....	6
2	TUTKIMUSMENETELMÄT .....	7
	Aineisto .....	9
3	KUNTALIITOKSET JA KUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO .....	10
3.1	Kuntaliitos prosessina .....	13
3.2	Kuntaliitoksen tavoitteet ja vaikutukset .....	17
3.3	Kuntaliitoksen talous.....	20
4	HENKILÖSTÖSUUNNITTELU KUNTALIITOKSESSA .....	23
4.1	Henkilöstösuunnittelu ja henkilöstöjohtaminen .....	23
4.2	Henkilöstösuunnittelu kuntaliitostilanteessa.....	25
4.3	Irtisanomisajat.....	27
4.4	Irtisanomissuoja kuntaliitoksessa.....	28
4.5	Luonnollinen poistuma ja eläköityminen .....	30
4.6	Yt-neuvottelut.....	31
5	CASE KOUVOLA.....	32
5.1	Kouvolan kuntaliitoksen motiivit.....	33
5.2	Kouvolan kuntaliitokselle asetetut tavoitteet .....	35
5.3	Päätöksenteko .....	36
5.4	Henkilöstön ja henkilöstökulujen määrän kehitys.....	40
5.5	Henkilöstöön liittyvien tavoitteiden saavuttaminen.....	45
5.6	Toimialakohtaiset erot henkilöstön määrän muutoksessa .....	47
5.7	Huomioita jatkoa ajatellen.....	51
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA.....	53
6.1	Yhteenveto .....	53
6.2	Opinnäytetyöprosessi ja työn luotettavuus .....	54
	LÄHTEET.....	59

## 1 JOHDANTO

Kuntaliitos asettaa uuden kunnan ristiriitaiseen tilanteeseen. Liitoksen vuoksi henkilöstöön muodostuu huomattava määrä päällekkäisyyksiä, mutta henkilöstön vähentämistä hidastaa henkilöstön suojaksi säädetty viiden vuoden irtisanomissuoja siitä huolimatta, että liitoksen motiivina on yleensä juuri henkilöstömäärän järjeistäminen ja organisaation toiminnan tehostaminen. Uudessa kunnassa joudutaan viiden vuoden ajan valmistelemaan henkilöstön suunnitelmallista vähentämistä ja käyttämään vähennyskeinona ainoastaan luonnollista poistumaa.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia kuntaliitosta ja sen luomia mahdollisuuksia ja tarpeita vaikuttaa henkilöstön määrään ja henkilöstökuluihin. Myös henkilöstön irtisanomissuojan rajoittavaa vaikutusta uuden kunnan toimiin tarkastellaan. Työtä kirjoitettaessa tärkeintä on, että monitahoista asiaa saataisiin yksinkertaistettua ja että kunnan henkilöstöön liittyviä teorioita voitaisiin ymmärrettävästi verrata käytäntöön case-tutkimuksessa.

Työssä sivutaan aiheeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä, kuten kuntaliitosta, henkilöstösuunnittelua, eläköitymistä ja yt-neuvotteluja. Käsitteet ovat tuttuja aiheeseen liittyvästä kirjoittelusta, mutta niiden todellinen merkitys voi erota merkittävästi niistä luoduista mielikuvista.

Case Kouvola -luvussa keskitytään Kouvolan kuntaliitokseen ja kaupungin toimiin henkilöstön määrän sopeuttamiseksi. Suunnitelmani on tutkia opinnäytetyössäni, kuinka suunnitelmallista Kouvolan kaupungin päätöksenteko on ollut henkilöstömäärän ja henkilöstökulujen sopeuttamiseksi ja millaisia tuloksia tehdyillä päätöksillä on saatu aikaan.

Joissakin lähdeteoksissa on käytetty termiä kuntafuusio, joka esimerkiksi Kouvolan liitos oikeasti onkin. Liitoksessa pienempi kunta liittyy suurempaan, fuusiossa joukko kuntia muodostaa yhdessä uuden suuremman kunnan. Toisaalta useamman kuin kahden kunnan liitosta, esimerkkinä Kouvola, kutsutaan myös monikuntaliitokseksi. Kuntaliitoksesta näyttää kuitenkin muodostuneen yleisnimitys kuntien yhteenliittymille, joten myös tässä työssä käytetään vain tätä termiä selvyden vuoksi.

## 1.1 Opinnäytetyön taustat ja tavoitteet

Tämän opinnäytetyön taustalla on kirjoittajan ja toimeksiantajan kiinnostus kuntatalouteen sekä Kouvolan kaupungin henkilöstömäärän ja henkilöstökulujen muutoksiin kuuden kunnan liitoksen jälkeen. Kiinnostus kohdistuu erityisesti siihen, miten kuntaliitostilanne vaikuttaa kunnan henkilöstösuunnitteluun ja miten Kouvossa on onnistuttu hyödyntämään kuntaliitoksen tarjoamat mahdollisuudet tehostaa organisaation toimintaa.

Työn tietoperustana aion tutkia laadullisin menetelmin kirjallisuutta ja artikkeleita, jotka käsittelevät kuntaliitosta ja sen yleisiä tavoitteita, henkilöstökuluja, irtisanomisaikoja, irtisanomissuojaa ja luonnollista poistumaa. Kouvolan tilannetta tutkitaan case-tutkimuksena, jossa tarkastellaan Kouvolan kuntaliitoksen henkilöstön määrälle ja kuluille asetettuja tavoitteita ja niiden suunnitelmallista toteuttamista vertaamalla käytäntöä aiemmin tutkittuun teoriaan. Case-osiossa käytettiin laadullisia ja määrällisiä tiedonhankintatapoja.

Työssä on tarkoitus keskittyä siihen, kuinka kuntaliitos ja irtisanomissuoja ovat vaikuttaneet henkilöstösuunnitteluun puhtaasti taloudelliselta kannalta katsottuna, kun taas sosiaaliset vaikutukset joudutaan jättämään muutama mainintaan. Tätä lähestymistapaa kuvaa kova HRM (kova henkilöstösuunnittelu): Viitala (2013, 41) näkee, että kovaa HRM:a edustava näkökulma pitää henkilöstöä osana organisaation resursseista ja lähestyy siihen liittyviä kysymyksiä rationaalisesti. Henkilöstö on siis vain resurssi muiden joukossa. Tässä näkökulmassa painotetaan liiketoimintastrategian ja henkilöstöstrategian välistä yhteyttä sekä tehokkuus- ja kustannusnäkökulmaa. Kova HRM keskittyy henkilöstön rekrytointiin, palkitsemiseen ja kehittämiseen.

## 1.2 Raportin rakenne

Toisessa luvussa käsitellään tutkimusmenetelmäksi valittua case-tutkimusta sekä laadullista ja määrällistä tutkimusmenetelmää case-tutkimuksen tukena. Lisäksi luodaan silmäys työssä käytettyyn aineistoon.

Kolmannessa luvussa käsitellään kuntaliitosta käsitteenä, kuntaliitosten yleisimpiä tavoitteita ja kuntaliitoksen suomia mahdollisuuksia henkilöstön sopeuttamiseksi.

Neljännessä luvussa avataan laajemmin kuntaliitoksen henkilöstösuunnittelun käytäntöjä ja lainsäädäntöä.

Viidennen luvun Case Kouvola vie tutkitut käsitteet käytännön tasolle, ja siinä tarkastellaan käsitteiden teorian toteutumista ja onnistumista Kouvolan kuntaliitoksen tapauksessa. Tähän kuuluvat Kouvolan kuntaliitoksen motiivit ja tavoitteet sekä henkilöstömäärän ja henkilöstökulujen määrän muutostoimenpiteet kuntaliitoksen aikana. Luvussa tutkitaan myös Kouvolan kaupungin henkilöstösuunnittelua ja ehdotetaan työn aikana nousseita kehittämisideoita ja jatkotutkimusaiheita.

Kuudes luku koostuu työn pohjalta tehdyistä johtopäätöksistä ja prosessin kuvauksesta.

## 2 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tämä opinnäytetyö on tapaustutkimus eli case-tutkimus, jossa käytetään kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia tiedonhankintatapoja. Case-osassa etsitään vastausta tutkimuskysymykseen: Kuinka suunnitelmallisesti Kouvolan kaupunki on pyrkinyt sopeuttamaan henkilöstömääräänsä kuntaliitoksen jälkeen liitoksen suomien mahdollisuuksien rajoissa? Case-osassa tutkitaan Kouvolan kaupungin henkilöstöön liittyviä suunnitelmia ja raporteja laadullisin ja määrällisin menetelmin.

Case-tutkimus soveltuu hyvin tämän opinnäytetyön menetelmäksi, sillä se vastaa usein kysymyksiin ”miksi?” ja ”miten?”. Case-tutkimus sopii erityisen hyvin sellaisiin tutkimuksiin, joissa kohteena on tarkasti rajattu yksittäinen tapahtumasarja tai tilanne. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2009, 52–53.) Tutkimuksessa pyritään yleistämättä ymmärtämään valittua ilmiötä, mutta tuloksia voi silti olla perusteltua arvioida myös laajemmin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Laadullinen tutkimus tarkastelee ihmisten välistä maailmaa ja siihen kuuluvia merkityskokonaisuuksia, ihmisten toimintaa, ajatuksia, päämääriä ja yhteiskunnan rakenteita. Tavoitteena on löytää ihmisen toiminnan tuloksista sellaisia asioita, joita ei yleensä välittömästi havaita. (Vilkka 2005, 97–98.)

Lähes kaikki laadullinen tutkimus on tapaustutkimusta (case study), sillä tapaustutkimus tutkii ilmiöitä niiden todellisessa ympäristössä (Metsämuuronen 2006, 91; Yin 2003, 13). Laadullinen aineisto on yleensä tekstimuotoista ja usein tutkijasta riippumatta syntynyttä. Laadullisessa tutkimuksessa pientä määrää tapauksia pyritään analysoimaan mahdollisimman tarkasti. Aineiston koolla ei ole merkitystä, tärkeämpää on tapaukseen liittyvän aineiston kattavuus. Aineisto saavuttaa jossakin vaiheessa saturaatiopisteensä, eli ei tuota enää uutta tietoa, vaan alkaa toistaa samaa. Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena on tiivistää aineistoa luotettavien johtopäätösten tekemiseksi. (Eskola & Suoranta 1998, 62–64, 138.) Laadullisen tutkimuksen aineisto muodostuu tyypillisesti todellisista tilanteista ja siihen liittyvä tiedonhankinta on kokonaisvaltaista. Tutkimussuunnitelmaa tulee myös voida tarkistaa tutkimuksen kestäessä, mikäli se on aineiston sisällön vuoksi tarpeen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 155.)

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimusmenetelmä on parhaimmillaan sellaisissa tutkimuksissa, joissa tarkastellaan tapahtumien yksityiskohtia tai sellaisia luonnollisia tilanteita, joita ei voida järjestää koemaisesti eikä kontrolloida. Kvalitatiivista lähestymistapaa on hyvä käyttää silloin, kun halutaan tutkia sellaisten yksittäisten tapausten syy-seuraussuhteita, joita ei voida kokeellisesti tutkia. (Metsämuuronen 2006, 212.) Laadulliselle tutkimukselle on myös luonteenomaista tarkastella tutkimuskohdetta usealta eri katsantokannalta, aineiston ja havaintojen luonteen huomioon ottaen (Alasuutari 2011, 83–84). Tulkinallisuutensa vuoksi laadullinen tutkimus ei välttämättä paljasta objektiivista todellisuutta, vaan kyseessä on enemmänkin tutkijan tulkinta käytetystä aineistosta (Juuti 2006, 15).

Pirkko Anttila (1998, 182) kuvaa laadullista tutkimusta seuraavasti: Tutkimuksen kohteena on aineisto, josta tutkija rajaa tarkasteltavan alueen ja muodostaa siitä tulkinnallisen ongelman. Taustaoletustensa perusteella hän muodostaa hypoteesin, jota hän testaa suhteessa käyttämäänsä aineistoon. Hypoteesistaan hän johtaa seurauksia ja tarkastelee, millä tavalla nämä seuraukset käyvät yhteen aineiston kanssa.

Kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusmenetelmää käytettäessä tiedonhankintaan voidaan käyttää esimerkiksi systemaattista havainnointia sekä valmiiden



rekistereiden ja tilastojen käyttöä. Kohteiksi sopivat ihmiset sekä kulttuurituotteet, eli kaikki ihmisen tuottamat kuva- ja tekstiaineistot. Systemaattinen havainnointi tutkii ihmisen toimintaa, silmin havaittavaa tai muuten, esimerkiksi laskureilla mitattavaa. Mikäli muiden, esimerkiksi tilastokeskuksen tai julkisen sektorin laitosten laatimat tilastot soveltuvat tekeillä olevaan tutkimukseen, niitä voi myös käyttää sellaisenaan tai muokattuna. Ne soveltuvat usein myös vertailevaksi lähdeaineistoksi. (Vilkkä 2005, 73–76.)

Kvantitatiivista tutkimusotetta käytetään, kun määritellään numeerisessa muodossa olevia muuttujia, halutaan tarkastella tutkittavassa ilmiössä esiintyviä syy-seuraussuhteita ja etsiä mahdollisia selitysmalleja. Tällöin aineisto koottaan yleensä valmiista tiedostoista ja usein sen jälkeen, kun ilmiö on tapahtunut. Kvantitatiivista vertailevaa tutkimusta käytetään silloin, kun ei ole mahdollista valita tai kontrolloida syy-seuraussuhteeseen vaikuttavia tekijöitä. (Anttila 1998, 176.)

Laadullista ja määrällistä metodologiaa voidaan käyttää rinnakkain, mikä voi parantaa tutkimuksen luotettavuutta. Tätä laadullisen ja määrällisen tutkimustavan yhdistelmää voidaan kutsua esimerkiksi monimetodiseksi tutkimukseksi. Menetelmien yhdistäminen tapahtuu usein niin, että määrällistä tutkimusmenetelmää käytetään silloin, kun etsitään yleistyksiä, ja laadullisella menetelmällä näitä yleistyksiä tutkitaan tarkemmin. (Anttila 1998, 417–418.) Laadullinen tutkimus pyrkii ymmärtämään ja määrällinen yleistämään. Kun tunnetaan ilmiöön vaikuttavat tekijät ja muuttujien muutoksia voidaan ennustaa, saatetaan jotain tekijää muuttamalla saada aikaa haluttu lopputulos. (Kananen 2013, 26.) Monimetodisen tutkimuksen tavoite on lisätä tutkimuksen kattavuutta ja luotettavuutta. Laadullisen ja määrällisen menetelmän yhdistämisellä saadaan aikaan kattavampi mittaristo tutkittavasta ilmiöstä. Sitä käytetään esimerkiksi tilasto- tutkimuksissa. (Vilkkä 2005, 53–54.)

## Aineisto

Työtä varten kerätty aineisto koostuu viranomaislähteistä sekä aiheeseen liittyvästä kirjallisuudesta, artikkeleista ja internetlähteistä. Viranomaislähteinä käytetään Kouvolan kaupungin tilinpäätöstietoja sekä henkilöstöön ja kuntalii-

tokseen liittyviä suunnitelmia ja raportteja. Työssä on pyritty käyttämään mahdollisimman tuoretta kirjallisuutta. Jotkin käytetyt teoriakirjat ovat iäkkäämpiä, mutta niiden teorioiden voidaan katsoa olevan edelleen päteviä. Case Kouvolassa käytetty materiaali on ajankohtaista kunnallista tilinpäätösmateriaalia ja muuta raportointia.

### 3 KUNTALIITOKSET JA KUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Kunnat ovat kollektiivisesti omistettuja, niitä rahoitetaan verovaroin ja niiden tehtävät ovat lailla ja asetuksilla säädettyjä. Niiden perustehtävä on yleishyödyllisten toimintojen ja palvelujen tuottaminen, ja niiden toiminta on aina julkista ja yhteiskunnallisten arvojen ohjaamaa. Kunnassa tehdyt päätökset vaikuttavat sen jäsenten oikeuksiin ja palveluihin. Kunnan ja muiden julkisten organisaatioiden tavoitteet voivat olla epäselviä ja moninaisia, sillä päätösten takana on useita erilaisia intressiryhmiä. Päätöksentekoa vaikeuttaa myös julkisten organisaatioiden byrokraattinen järjestelmä, jossa poliittinen johtaminen ja virkajohtaminen yhdistyvät. (Mäki-Krekola 2014, 21.)

Julkisen sektorin muutoksiin vaikuttavat monenlaiset tekijät, jotka voidaan jaotella esimerkiksi poliittisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin ja teknologisiin. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa EU:n linjaukset, paikallispoliittiset pyrkimykset, talouden suhdannevaihtelut, väestön ikääntyminen ja informaatioteknologian käyttöönotto. (Osborne & Brown 2005, 13–21.) Esimerkkinä poliittisesta tekijästä Mäki-Krekola (2014, 65) mainitsee vuonna 2011 tapahtuneen Suomen keskustavetoisen hallituksen vaihtumisen kokoomusvetoiseksi, mikä vauhditti kuntarakenneuudistusta entisestään. Kokoomushallitus suosi aiempaa tehokkaammin kuntaliitoksia ja suurempia kuntakokoja.

Kuntaliitoksessa kaksi tai useampi kunta muodostavat yhden uuden hallinnollisen ja maantieteellisen kokonaisuuden. Kuntien yhdistymistapoja on monia. Yksi tai useampi kunta voi yhdistyä jo olemassa olevaan kuntaan, kunnat voivat perustaa yhdessä kokonaan uuden kunnan tai yksi kunta voidaan jakaa kahden tai useamman kunnan kesken, jolloin jaettava kunta lakkaa olemasta. Suomessa kuntaliitos on yleensä mahdollinen vain yhteisen maa-alueen muodostavien eli naapurikuntien kesken. (Mäki-Krekola 2014, 73.) Kuntaliitoksen keskeisin tavoite on saavuttaa tehokkaampaa toimintaa yhdistämällä kuntien

tehtäviä, kuntien taloudelliset resurssit ja henkilöstö (Suomen Kuntaliitto, 2015d).

1990-luvun laman myötä kuntarakenteeseen alettiin kiinnittää huomiota, kun pienet kunnat koettiin tehottomiksi palvelujen tuottajina. Ajateltiin, että kasvu-keskusajattelu ja kuntien yhdistäminen tehostavat kunnallisia toimintoja ja tuovat taloudellisia säästöjä. 2000-luvun alussa taas pidettiin oleellisena kuntien sopeutumista toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin, ja siksi alueiden ja kaupunkikeskusten elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä pyrittiin tukemaan. Kuntaliitosten katsottiin olevan tähän yksi tehokas keino. Valtio alkoi tukea kuntien vapaaehtoisia yhdistymispyrkimyksiä entistä suuremmilla yhdistymisavustuksilla. (Leinamo 2010, 12–13.)

Vanhasen hallituksen vuonna 2005 käynnistämän Paras-hankkeen tavoitteena oli varmistaa laadukkaat kuntapalvelut ja samalla luoda toimintakykyinen ja tehokas kuntarakenne. Hankkeen tärkeimmiksi keinoiksi määriteltiin kuntaliitokset sekä vähintään 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueiden ja vieläkin laajempien terveyspiirien muodostaminen. Paras-hankkeen pääajatuksena oli kuntien vapaaehtoisuus, vain erityisen heikossa asemassa olevat kunnat valtio saattoi pakottaa liitoksiin palvelujen turvaamiseksi. Paras-hanketta ohjaava puitelaki oli voimassa 23.3.2007–31.12.2012. (Paras-hanke 2012.) Kataisen hallitus edisti kuntarakenneuudistusta entistä tehokkaammin välineinään erilaisia selvitysveloitteita, liitosavustuksia ja lainsäädäntöä. (Harrisalo, Rannisto & Stenvall 2012, 68.)

Vakkalan mukaan alustavat tunnustelut, neuvottelut ja lopulta päätöksenteko ovat yleensä muodostaneet vuosien pituisen prosessin, sillä kuntaliitos muuttaa aina palvelutoiminnan organisointia ratkaisevalla tavalla. Päätöksenteko on edellyttänyt rohkeita strategisia valintoja, ja vaikka kuntien toiminta onkin suuressa määrin valtion ohjaamaa, rakenteelliset ratkaisut tehdään paikallisesti. (Vakkala 2012, 26.)

Haveri & Majoisen mukaan yleensä kuntaliitoksen tarkoituksena on ratkaista kunnallishallinnon ja -talouden ongelmia sekä maksimoida kuntaorganisaation toiminnan tehokkuus ja kunnallisten palvelujen pitkän aikavälin saatavuus (Haveri & Majoinen 2000, 99). Pontevan mukaan viime vuosien kuntaliitokset ovat olleet pitkälti taloudellisen pakon sanelemia, ja siksi ne kaikki eivät ole olleet kovinkaan onnistuneita. Pakon edessä ei muutokseen ole aina osattu

suhtautua rakentavasti, ja siksi tuottavalle yhteistyölle ei ole syntynyt tarpeeksi lujaa pohjaa. (Ponteva 2012, 67.)

Uudistuneen kuntalain hengen mukainen edustuksellinen demokratia on toteutumassa toisin kuin laissa oli tarkoitettu. Kunnallista päätöksentekoprosessia vaikeuttavat tai ainakin hidastavat usein virkamiesjohdon ja luottamushenkilöjohdon rooliepäselvyydet. Luottamushenkilöorganisaatioiden työtä voivat vaikeuttaa myös keskinäiset valtakiistat ja kokemattomuus luottamushenkilötyössä. Lisähaastetta päätöksentekoon tuo kuntien muutos konserneiksi ja siten yksittäisten hallintokuntien saama itsenäinen päätäntävalta. (Koivuniemi 2004, 158–159.) Myös kuntien välistä vertailua vaikeuttavat niiden muuttaminen kuntakonserneiksi ja toimialojen liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen. Kunnallisten toimijoiden roolit ovat muuttuneet ja uudenlaisia toimijoita on ilmaantunut kuntien sidosryhmien joukkoon. (Haveri ym. 2009, 28.)

Kuntaliitoksia on tutkittu Suomessa suhteellisen laajasti, mutta 2000-luvun kuntarakenteen muutoksen vuoksi aihe on edelleen ajankohtainen. Viinamäen ja Katajamäen tietojen mukaan Suomessa on sotien jälkeen tehty 167 kuntaliitosta. Vuosina 1967–1977 toteutettiin 63 ja vuosina 2005–2013 80 kuntaliitosta, joten vuosituhatvuotteen vaihteen jälkeen kuntien lukumäärä on vähentynyt noin neljänneksellä. Vuonna 2009 toteutettiin peräti 32 kuntaliitosta. Vuosina 2007–2013 tehdyistä kuntaliitoksista valtaosa oli kahden kunnan liitoksia, monikuntaliitoksia oli noin kolmannes. Suurin osa kuntaliitoksista muodostuu asukasluvultaan suuren keskuskunnan ympärille. (Viinamäki & Katajamäki 2015, 24.)

Jarmo Asikaisen, Anssi Hietaharjun, Mikko Kennin, Maria Merisalonen ja Anni Antilan Audiapro Oy:lle kokoamassa raportissa arvioidaan kuntaliitosten tutkimuksen haasteita. Kuntaliitos on jatkuvassa muutoksessa, ja siksi tilanteen analyysi on riippuvainen hetkestä, jolloin analyysi tehdään. Toisena haasteena on se, ettei rinnakkaistodellisuudessa voida elää, eli ei voida tietää, mitkä muutokset ovat suoraa seurausta kuntaliitoksesta ja mitkä on aiheuttanut jokin muu ilmiö. Tutkijan ongelmana on myös päättää, tutkitaanko vallitsevia olosuhteita uuden kunnan vai vanhojen kuntien näkökulmasta ja mitä tutkitaan ja mitä voi jättää ulkopuolelle ilman, että kokonaiskuva hämärtyy. Tutkijan on myös vaikea tietää, milloin kaikki liitoksen hyödyt ja haitat ovat nähtävillä, sillä

tapahtumien ja olosuhteiden kehityksellä voi olla erilainen aikataulu. (Oy Audiapro Ab 2012, 7.)

### 3.1 Kuntaliitos prosessina

Kuntaliitosprosessi alkaa kuntaliitosselvityksellä, jonka tekevät kunnat itse tai palkattu ulkopuolinen konsultti. Selvityksellä haetaan tietoa mahdollisten liitoskuntien muutostarpeista. Selvityksestä käy ilmi mm. kuntien toimintaedellytysten kehitys, kuntien taloudellinen kehitys, palvelu- ja henkilöstötarpeiden muutosten ennakointi, kuntien reunaehdot neuvotteluissa, visio uudesta kunnasta, yhdistymisen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, alueen kilpailukykyyn ja hallintoon. (Suomen Kuntaliitto 2015b.)

Organisaation yhdistyminen voidaan jakaa vaiheisiin. Näitä voivat olla esimerkiksi tunnusteluvaihe, selvitysvaihe, valmisteluvaihe ja toteutusvaihe. Prosessin vaiheet ovat toisistaan riippuvaisia ja usein päällekkäisiä. Lisäksi muutoksen vaikutukset koetaan organisaation eri osissa tai eri henkilöryhmissä eri tahdissa. Vaiheistuksen voidaan yleensä katsoa edustavan vain yhdistymisen toteuttajien eli johdon näkökulmaa, mutta se on kuitenkin tärkeä toimi muutoksen analysoimiseksi. (Taskinen 2005, 55.) **Tunnusteluvaiheessa** arvioidaan, löytyykö kunnista yhdistymisen edellytyksiä ja **selvitysvaiheessa** haetaan tietoa muutostarpeista ja vertaillaan vaihtoehtoisia tulevaisuudensuunnitelmia. Poliittisten päätöksentekijöiden rooli on tässä vaiheessa erityisen merkittävä yhteisen tahtotilan löytymiseksi. Selvitysvaiheen toteuttaa joko kunta itse tai ulkopuolinen kuntajakoselvittäjä. Selvitykseen kuuluu olennaisena osana luonnos yhdistymissopimuksesta. (Laamanen 2008, 16–28; Majoinen 2009, 114–115.)

Yhdistymissopimuksen laatiminen on oleellista kuntaliitoksen toteutumisen ja uuden kunnan toiminnan määrittelyn kannalta. Sopimuksessa määritellään sopimuksen sitovuus ja voimaantulo, yhdistymisen toteuttamistapa sekä uuden kunnan keskeiset kehittämistavoitteet, organisaatio ja toiminta. (Koski 2004, 11–12.) Sopimus syntyy monenlaisten näkökulmien kompromissina. Sopimusneuvottelujen tulos määrittelee uuden kunnan päätöksentekoa ja johtamista sekä niitä rajoja, joihin kunnan toiminta tullaan liitoksen jälkeen suhteuttamaan. Jo sopimuksensolmimisvaiheessa onkin hyvä määritellä, missä määrin

sopimuksen rajoja voidaan venyttää vai onko se täysin pitävä kaikissa olosuhteissa. (Haveri & Majoinen 2000, 90–91.) Kuntajakolaki edellyttää yhdistymissopimuksen laatimista liitoskuntien kesken. Lain mukaan sopimuksessa tulee määritellä palvelujen ja hallinnon järjestäminen uudessa kunnassa. Yhdistymissopimukseen sisältyy myös linjauksia uuden kunnan strategisista tavoitteista ja kuntien palvelurakenteiden yhteensovittamisesta. Nämä asiat ovat liitoksen toteutumisen oleellisia ehtoja, sillä liitos sinänsä ei synnytä kustannussäästöjä tai uusia voimavaroja, eikä se lähtökohtaisesti myöskään paranna kunnan palvelujen tuottavuutta. Liitoksen tuomien mahdollisuuksien hyödyntäminen, voimavarojen tehokkaampi kohdentaminen ja palvelujen laadun turvaaminen edellyttävät koko kuntaorganisaatiolta yhteistä tavoitteiden asettelua. Onnistunut valmistelu ja toteutus edesauttavat huomattavasti liitoksen hyötyjen maksimointia ja mahdollisten haittojen eliminointia. (Suomen Kuntaliitto 2015b.)

Selvitysvaiheen lopuksi selvityksen tuloksista ja sopimusluonnoksen yksityiskohdista tiedotetaan valtuutetuille ja kuntalaisille, ja sen jälkeen kunnissa voidaan haluttaessa järjestää kansanäänestys tai mielipidemittaus lopullisesta päätöksestä. Viime kädessä kuntien valtuustot päättävät yhdistymisestä. Mikäli päätös on puoltava, kunnat siirtyvät **valmisteluvaiheeseen**, jossa ne noudattavat yhdistymissopimuksen reunaehdoja. (Koski 2004, 22–24.) Valtioneuvoston vahvistettua kuntaliitoksen kunnat asettavat järjestelytoimikunnan vastaamaan hallinnon ja palvelujen järjestämisestä. Valmisteluvaiheessa määritetään uuden kunnan hallinnon perusteet, hallintorakenne ja henkilöstön sijoittuminen uudessa organisaatiossa. Lisäksi muotoillaan uuden kunnan toimintastrategia ja valmistellaan hallinto- ja johtosäännöt, ensimmäisen vuoden budjetti ja taloussuunnitelma. Tässä vaiheessa viranhaltijoiden rooli on merkittävä, sillä he vastaavat käytännön koordinoinnista ja johtamisesta uudessa kunnassa. Valmisteluvaiheen keskeisimpänä toimenpiteenä voidaan pitää henkilöstöjohtamiseen panostamista. Jotta henkilöstö pystyisi mahdollisimman tehokkaasti toteuttamaan organisaation perustehtäviä myös muutoksen aikana, sen tiedonsaanti muutoksesta tulee turvata. (Laamanen 2008, 46; Majoinen 2009, 122; Koski 2004, 25–26.) Jotta kunnallisten perustehtävien suorittaminen ei vaarantuisi liitoksen toteutumisen aikaan, organisaation työnjako, henkilöstön sijoittelu ja johdon vastuiden jakaminen tulisi hoitaa mahdollisimman nopeasti jo liitoksen valmisteluvaiheessa (Vaara & Tienari 2003, 89).

Kuntaliitoksen **toteutusvaihe** alkaa yhdistymishetkestä. Tällöin luottamushenkilöiden rooli jälleen korostuu uuden kunnan rakentamisessa ja uuden päätöksentekokulttuurin luomisessa. (Koski 2004, 27.)

Kuntaliitosta kuvataan sekä projektimaiseksi että jatkuvaksi muutokseksi. Uuden kuntakokonaisuuden rakentaminen on projektimainen tapahtuma, mutta liitokseen liittyy myös asiakokonaisuuksia, jotka aiheuttavat pidempiaikaista muutosta. (Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala & Selin 2007, 24.) Kuntaliitos on monen muutoksen yhteissumma, yhdistelmä strategista ja prosessien kehittämistä, palvelujen ohjauksen muutoksia ja toimintatapojen uudistamista (Stenvall, Syväjärvi & Vakkala 2008, 21).

Kuntaliitoksen käynnistäjänä ja vetäjänä on yleensä kunnan johto. Liitoksen tuomien muutosten voimakkuuden kokemus vaihtelee henkilöstöryhmien ja toimialojen välillä. Hallinto- ja tukipalveluissa sekä esimies- ja johtoasemassa olevien joukossa koetaan yleensä suurimmat muutokset. Sosiaali- ja terveys-toimialalla ja teknisellä sektorilla koetut laajemmat muutokset liittyvät yleensä pikemminkin palvelurakennemuutoksiin, kuten kuntayhtymien purkamiseen. (Stenvall ym. 2007, 59, 61.)

Viinamäki & Katajamäki (2015, 31) vertailevat taulukossaan vuosina 2009 ja 2013 tehtyjä kuntaliitoksia. Liittyneiden kuntien koossa ja määrässä on eroja. Kaikissa kunnissa selvitysvaihe oli noin kahden vuoden prosessi ja valmisteluvaihe kesti toiset kaksi vuotta.

Taulukko 1: Vuosina 2009 ja 2013 toteutuneiden kuntaliitosten tyyppejä (Viinamäki & Katajamäki 2015, 31)

	Kouvola	Oulu	Salo	Sastamala	Vaasa
<b>Viimeisin kuntaliitos</b>	2009	2013	2009	2009	2013
<b>Liittyneet kunnat</b>	Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala	Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii	Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Suomensjärvi ja Särkisalo	Mouhijärvi, Vammala ja Äetsä sekä Kiikoinen (2013)	Vaasa ja Vähäkyrö
<b>Liitostyyppi</b>	Suurten kaupunkien monikuntaliitokset	Suurten kaupunkien monikuntaliitokset	Suurten kaupunkien monikuntaliitokset	Pienten kaupunkien monikuntaliitokset	Keskisuurten / suurten kaupunkien liitokset

Kuntaliitoskysymys on poliittinen ja politisoitunut sekä valtakunnan tasolla että kunnissa, ja siksi se jakaa mielipiteitä sekä puolueiden kesken että niiden sisällä. Kuntaliitosprosesseihin osallistuu aina useiden erilaisten eturyhmien edustajia, joilla on liitoksen suhteen erilaisia odotuksia ja tavoitteita. Kuntaliitosprosessi voi laajemmin katsottuna olla vireillä jopa vuosikymmeniä, ja sinä aikana tehdyt päätökset voivat olla ratkaisevia kuntalaisten ja päättäjien kuntaliitoshalukkuuden kannalta. (Puustinen 1998, 19–20.) Kuntaliitoksen suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteutukseen vaikuttavat paitsi valtionohjaus, toimintaympäristön muutokset, kunnan sijoittuminen toimintaympäristöönsä sekä yleinen ilmapiiri kuntalaisten ja päättäjien keskuudessa (Vakkala 2012, 17).

Kuntaliitos on yhdistyvien organisaatioiden kannalta ainutkertainen tapahtuma, ja onnistuakseen se vaatii monien muutosten samanaikaista onnistumista sekä kunnan sisällä että sen toimintaympäristössä. Organisaatioiden tarinat ja kokemukset muodostavat ainutlaatuisen kulttuurin, joka vaikuttaa esimerkiksi uuden kunnan politiikan ja hallinnon suhteeseen. Tällä organisaatiokulttuurien muodostamalla kokonaisuudella on tärkeä merkitys uuden kunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta, sillä se voi yhtä hyvin nopeuttaa, hidastaa tai jopa estää uusien toimintatapojen kehittymistä kuntaorganisaatioissa. (Mäki-Krekola 2014, 5.)

Nyt 2010 -luvulla kunnat ovat pakotettuja tekemään strategisia valintoja, jotka koskevat esimerkiksi kuntaliitosta tai palveluverkkoa. Nopeasti muuttuva toi-



mintaympäristö vaikeuttaa kuitenkin yhä enenevästi päätösten seurausten ennakointia. Kuntasektori näyttääkin siirtyneen perinteisestä jäykästä byrokratiasta toiseen ääriilaitaan, jossa muutos on jatkuvaa ja nopeaa, ja se vaatii myös nopeaa reagoitua. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 31.)

Yritysfuusioihin verrattuna kuntaliitoksiin erityishaasteita tuovat päätöksentekomekanismien monimutkaisuus, erilaisten sidosryhmien intressit ja laaja valitsemahdollisuus. Yhdistymisen valmisteluprosessi on monimutkainen ja pitkäkestoinen, ja poliittinen paine tai kansanäänestyksen tulos voi keskeyttää sen äkillisesti. Yhdistyminen voi kohdata muutosvastarintaa usealtakin taholta, sillä kunnan henkilöstön, asukkaiden ja sidosryhmien intressit eroavat yleensä merkittävästi toisistaan. (Kettunen & Vaara 2009, 12.)

Aikaisempien yhdistymiskokemusten tuoma hyöty on todetusti tapauskohtaista ja tulkinnanvaraista, koska liitoksesta kulunut aika vaikuttaa osapuolten tulkintoihin liitoksen onnistumisesta. Toisen kunnan kokemuksia onkin osattava soveltaa oikealla tavalla, aiemmasta opittua ei voi kuntien ja kuntaliitosten ainutlaatuisuuden vuoksi sellaisenaan kopioida uuteen. (Björkman, Tienari & Vaara 2003, 224–225.) Kuntaliitosten tapauskohtaisen luonteen vuoksi niiden johtamiselle ei voida luoda yleispäteviä ohjeita. Kuntaliitosprosessin kuntajohdolle aiheuttamien ristikkäispaineiden takia liitos tulisikin nähdä sekä kokonaisuutena että osissa, jotta eri ryhmien intressit tulisivat huomioiduiksi. (Haveri & Majoinen 2000, 100.)

### 3.2 Kuntaliitoksen tavoitteet ja vaikutukset

Kuntaliitos on liittyvien kuntien strateginen valinta, jolla tavoitellaan mahdollisuutta vastata paremmin tulevaisuuden haasteisiin yhtenä suurempana kuntana. Kuntaliitoksista saatavat hyödyt eivät tule esiin lyhyellä aikavälillä. Nopean hyödyn sijaan strategisella kuntaliitoksella tavoitellaankin elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä kauempaan tulevaisuudessa sekä uudenlaisia mahdollisuuksia palvelujärjestelmän kokonaisuuden kehittämiseksi. Toimiva muutosjohtaminen yhdessä onnistuneen strategisen johtamisen kanssa ovat onnistuneen kuntaliitoksen edellytyksiä. Kuntarakennelain mukaisesti kuntarakenteen

muutoksen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivampi kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu yhtenäisestä työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset toteuttaa tarvittavat kunnalliset palvelut asukkailleen. (Suomen Kuntaliitto 2015a.)

Kuntaliitoksen keskeisenä tavoitteena on aina tuottavuuden parantaminen, jonka saavuttamiseksi yhteistyön lisääminen ja uudet organisaatoratkaisut ovat avainasemassa. Tuottavuutta ei kannata hakea nopeilla ratkaisuilla, esimerkiksi sattumanvaraisella virkojen täyttämättä jättämisellä, sillä kunnallisen palvelujärjestelmän tehokkuuden parantaminen edellyttää yleensä merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Muutosten seurauksena voi olla muutosvastarintaa, mutta keskeinen tavoite, uudet asiakaskeskeisemmät toimintamallit, tulisi pyrkiä säilyttämään. (Koski & Vakkala 2011, 72.)

Suurten kuntien monikuntaliitoksilla tavoitellaan kansallisesti ja kansainvälisesti tärkeiden keskusten luomista. Tärkeimpiä tavoitteita on kaupungin vetovoiman kasvattaminen. Vahvan kaupunkiseudun tulisi tarjota koko kunnan alueen asukkaille edellytykset asumiselle ja yrittämiselle. Hyvinvointiedellytykset ja lähipalvelut eivät kuitenkaan ole kaikkialla toteutuneet, vaan kunnanosalailinto on saattanut jäädä merkityksettömäksi ja palvelurakenteiden uudistusta on hallinnut ainoastaan tuotannon tehostaminen ja talousluvut. (Viinamäki & Katajamäki 2015, 30)

Monikuntaliitos voi parhaimmillaan saada aikaan niin merkittävän muutoksen, ettei kuntarakenteisiin tarvitse tehdä muutoksia pitkiin aikoihin. Liittyvien kuntien lukumäärän lisäksi oleellista on, kuinka paljon kunnan asukasmäärä ja henkilöstömäärä lisääntyvät, kuinka monta kuntayhtymää purkaantuu liitoksen seurauksena ja kuinka tehokkaasti palveluiden tuottamistapoja pystytään muuttamaan. (Koski 2008, 19.) Kuntien strateginen yhdistyminen merkitsee pitkäjänteistä työtä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Liitoksen päämääränä onkin, että uusi kunta olisi enemmän kuin osiensa summa ja että saavutettaisiin jotakin, mitä kunnat eivät yksin voisi saada aikaan. (Suomen Kuntaliitto 2015c.)

Kuntien laatimat visiot viitoittavat niiden elinkeinopolitiikkaa. Viinamäen ja Katajamäen taulukossa luodaan katsaus kuntien päivitettyihin kaupunkistrategioihin vuosille 2014–2020. Kaupunkistrategiat ovat rakenteeltaan hyvin samankaltaisia. Visioista johdetaan strategiset päämäärät, ja näistä konkreettisemmat tavoitteet. Elinkeinopolitiikan merkitys on tavalla tai toisella nähtävissä kuntien visioissa.

Taulukko 2: Kuntaliitosten visioita (Viinämäki & Katajamäki 2015, 33)

	Kouvola	Oulu	Salo	Sastamala	Vaasa
<b>Visio 2020</b>	"Vuonna 2020 Kouvola on elinvoimainen ja luonnollinen kasvukeskus, jossa on hyvä elää, yrittää ja tehdä työtä"	"Rohkeasti uudistuva Skandinavian pohjoinen pääkaupunki"	"Hyvien palvelujen ja monipuolisen elinkeinoelämän sekä soveltavan teknologian osaamisen kaupunki, joka toimii tehokkaasti ihmisen ja ympäristön parhaaksi."	"Sastamala on edelläkävijä ja osaava uudistaja"	"Pohjolan energiapääkaupunki – virtaa hyvään elämään"

Viinamäen ja Katajamäen taulukossa vasen sarake kertoo kuntaliitosdokumenteissa ja yhdistymissopimuksissa toistuvat tavoitteet. Oikeassa sarakkeessa luetellaan uusien kuntien kehittämisstrategioissa painottuvat tahtotilat. Yhdistymisvaiheessa painotetaan edistämistä, monipuolistamista ja turvaamista, päätöksenteossa korostettiin demokraattisuutta ja johtamisessa tuottavuuden parantamista. Kuntaliitosten jälkeen strategioissa painotettiin huomattavasti enemmän positiivista tulevaisuutta, aktiivisuutta ja jatkuvan kehittymisen tärkeyttä.

Taulukko 3: Kuntaliitoksen valmisteluvaiheesta uuden kunnan strategiaan (Viinamäki & Katajamäki 2015, 35)

Kuntaliitoksen valmistelu: painotuksia case-kuntien strategiasanastossa	Kuntaliitoksen jälkeen: painotuksia uuden kunnan yhteisen strategian sanastossa
Elinvoimaisen, vetovoimaisen ja toimintakykyisen kunnan vahvistaminen	Elinvoimainen, kilpailukykyinen, hyvinvoiva ja menestyvä kunta
Positiivinen väestökehitys	Työpaikkojen lisääminen ja työllisyyden edistäminen
Elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja yrittäjyyden edistäminen	Elinkeinoelämän jatkuva kehittäminen monipuolisilla keinoilla
Lähipalvelujen ja väestön elinehtojen turvaaminen	Kestävä elämäntapa ja elämänhallinta, aktiiviset ja yhteisölliset kuntalaiset
Vastuullinen taloudenhoito, tuottavuuden parantaminen ja kuntatalouden tasapainottaminen	Laadukas ympäristö ja asukasviihtyvyys, monimuotoinen kaupunkikulttuuri
Toimintatapojen, hallinto- ja palvelurakenteiden uudistaminen	Tasapainoinen ja vakaa talous, joka turvaa palvelut
Demokraattisen päätöksenteon ja osallistumisen vahvistaminen	Nopealiikkeinen, reagoiva päätöksenteko ja hallinto
	Motivoitunut, osaava ja kehittyvä henkilöstö

Kuntaliitoksen konkreettisimmat vaikutukset kohdistuvat usein voimakkaimmin kuntahallintoon ja tukipalveluihin esimerkiksi päällekkäisten toimintojen poistamisena. Näin ollen virkamies voi olla kuntaliitosprosessissa sekä muutoksen johtaja että sen kohde. (Mäki-Krekola 2014, 16.)

Onnistuneen kuntaliitoksen voidaan olettaa täyttävän ainakin seuraavia kriteereitä:

- yhdistyneen kunnan taloudellinen liikkumavara on kasvanut
- kunnan strateginen asema on entistä vahvempi
- kuntaorganisaatiot, tulosalueet ja -yksiköt ovat integroituneet tehokkaasti: henkilöstön tehtävät ei ole päällekkäisiä
- kunnan tarjoamat palvelut ovat yhtä hyviä kuin ennen kuntaliitosta tai parempia
- henkilöstön kesken vallitsee myönteinen työilmapiiri epävarmuuden sijaan (Haveri & Majoinen 2000, 22–23.)

### 3.3 Kuntaliitoksen talous

Talouden yleisillä suhdanteilla on merkittävä vaikutus kuntatalouteen. Lyhytkin taantuma voi heikentää talouselämää erityisesti elinkeinorakenteeltaan yksipuolisilla ja viennistä riippuvaisilla alueilla. (von Bruun & Kirvelä 2009, 27.) Kunnan taloudellinen tilanne voi vaikuttaa sen kilpailukykyyn ja palvelujen

saatavuuteen. Vaikka hallintolähtöisen näkökulman mukaan suuruus luo vaikutusta ja elinvoimaa, viime vuosien nopealla ja ennakoimattomalla maailmanlaajuisella taantumalla on ollut vaikutuksensa myös tuoreisiin kuntaliitoksiin. (Vakkala 2012, 29–30).

Virpi Lemposen näkemys on, että kuntaliitoksen suoma henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja saattaa jähmettää kunnallista palvelurakennetta. Päällekkäisyyksien purkamiseksi ja säästöjen aikaansaamiseksi tarvitaan hallintorakenteen muutoksen lisäksi myös palvelujen tuotantotapojen ja talouden perusteiden uudistamista. (Lemponen 2005, 80.)

Seuraavassa taulukossa vertaillaan liitoskuntien elinkeinopolitiikassa huomioitavia tunnuslukuja. Kouvolassa työttömyysaste on keskimääräinen muihin esimerkkikuntaliitoksiin verrattuna, mutta lähes kaksinkertainen koko Suomeen verrattuna. Olemassa olevien ja perustettujen yritysten lukumäärä on Kouvolassa ollut pienempi kuin muissa liitoskunnissa tai koko Suomessa, mikä osaltaan vaikuttaa alentavasti Kouvolan työllisyysasteeseen.

Taulukko 4: Liitoskuntien elinkeinopoliittisia tunnuslukuja (Viinamäki & Katajamäki 2015, 40)

	Kouvola	Oulu	Salo	Sastamala	Vaasa	Suomi
Asukasluku 31.8.2014	86 703	195 287	54 359	25 425	66 582	5 467 930
Asukasluvun muutos %, 2013–2014	-0,3	0,8	-0,2	-0,3	0,3	0,3
Työttömyysaste %, 31.8.2014	13,5	16,1	14,9	10,7	10,0	7,4
Yritysten lukumäärä 13.6.2014	4 590	9 300	3 804	1 935	3 823	346 763
Perustettujen yritysten määrä 30.12.2013	307	894	321	135	299	30 172

Kuntien taloustilanteeseen vaikuttavat kansainvälisen talouden suhdanteiden, sijainti- ja rakennetekijöiden sekä kunnan omien toimenpiteiden ohella valtion ohjaukset. Niihin on viime vuosina kohdistunut merkittäviä uudistuksia. Valtionosuuksia on leikattu, kuntien tehtäviä lisätty ja verotuloihin vaikutettu. Kiristyneen talouden ja kasvaneen palvelutarpeen vuoksi kunnat ovatkin joutuneet esimerkiksi tarkistamaan veroprosenttejaan. Palvelutarpeen kasvun ja väestömuutoksen vaikutukset ovat alkaneet näkyä kuntien palvelutoiminnassa ja taloudessa. Väestömuutos näkyy huoltosuhteen pienenemisenä kuntalaisten ikääntymisen vuoksi. (Vakkala 2012, 29.)

*Henkilöstökulut sisältävät ennakkopidätyksen alaiset palkat ja niihin verrattavat kulut sekä välittömästi palkan perusteella määräytyvät kulut kuten sosiaaliturvamaksut, pakolliset ja vapaaehtoiset henkilövakuutusmaksut sekä eläkekulut (Tilastokeskus). Palkkakustannuksilla tarkoitetaan työnantajan maksamaa korvausta tehdystä työstä. Näitä ovat ansio, lisä- ja ylityökorvaukset, lomarahat ja -palkat sekä palkallisen poissaoloajan ja muut työhön liittyvät kustannukset. Henkilöstökustannuksia ovat sosiaaliturvamaksut ja muut välilliset kustannukset, kuten eläke- ja vakuutusmaksut. Välillisiin kustannuksiin luetaan myös esimerkiksi koulutuksesta, työterveyshuollosta, työsuojelusta sekä mahdollisista työpaikkaruokailuista ja työvaatteista aiheutuneet kustannukset. (Koivuniemi 2004, 116.) Tässä työssä käytetään selvyuden vuoksi yleiskäsitettä henkilöstökulut kaikista henkilöstöön liittyvistä kuluista, myös palkkakuiluista.*

Kuntien ja kuntayhtymien menoista henkilöstökulujen osuus on yli puolet. Kaiken kaikkiaan suomalaisten kuntien työvoimakustannukset ovat 17 miljardia euroa, josta 13 miljardia on suoria palkkakustannuksia ja loput työnantajalle maksettavaksi kuuluvia sivukuluja. (Kuntaliitto 2011.)

Mielestäni kuntaliitoksesta kerätyn aineiston perusteella voidaan yhteenvetona sanoa, että liitos sinänsä ei tuo taloudellista etua tai säästöjä, vaan liitoksen tuomat mahdollisuudet täytyy käyttää kunnallisessa päätöksenteossa hyväksi ja hakea organisaatio- ja rakennemuutosten kautta talouteen tehokkuutta. Toisaalta irtisanomissuojan pakottamina liitoskunnat joutuvat viiden vuoden ajan karsimaan henkilöstön päällekkäisyyksiä luonnollisen poistuman kautta. Luonnollinen poistuma taas ei suo mahdollisuutta kohdentaa karsintaa oikeisiin yksiköihin. Nykyinen hallitusohjelma poistaa irtisanomissuojan, mutta näillä näkymin viimeiset liitoskunnat vapautuvat siitä vasta vuonna 2020. Kuntaliitos ei myöskään suojele aluetta talouden suhdannevaihteluilta, samanlaiset taloushaasteet rasittavat myös suuria kuntia. Talouden taantuma yleensä myös hidastaa kuntaliitoksen taloudellisten tavoitteiden saavuttamista aktiivisistakin muutostoimista huolimatta. Henkilöstökulut ovat kunnan suurin menoerä, ja siksi niiden saattaminen optimaaliselle tasolle on ensiarvoisen tärkeää kuntatalouden kannalta.

## 4 HENKILÖSTÖSUUNNITTELU KUNTALIITOKSESSA

*In the end, all business operations can be reduced to three words: people, product and profit. People come first. Unless you've got a good team, you can't do much with the other two. (Lee Iacocca 1984.)*

### 4.1 Henkilöstösuunnittelu ja henkilöstöjohtaminen

Henkilöstösuunnittelu on tulevaisuuden ennakkointia ja siihen varautumista niin, että organisaatiolla on suunniteltua toimintaa varten oikea määrä oikealla osaamisella varustettuja työntekijöitä oikeassa paikassa oikeaan aikaan. Suunnittelun kohteena ovat kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla kehitetään ja ylläpidetään henkilöstön määrää, osaamista ja työhyvinvointia. Henkilöstösuunnitelma on osa-aluekohtaisten henkilöstösuunnitelmien kokonaisuus, jossa ennakoidaan henkilöstövoimavarojen johtamista lyhyellä aikavälillä. (Viitala 2013, 57.) Henkilöstösuunnittelun prosessia tai toimivuutta ei voida yksiselitteisesti mitata. Suunnittelulle on kuitenkin olemassa kuntakohtaiset standardit ja suunnittelupohjat, joiden perusteella suunnitelmia ja niiden toteutumista pystytään arvioimaan, mutta todellisesta mittaamisesta ei kuitenkaan voida puhua. (Huhtakallio 2013, 13.)

Henkilöstösuunnittelun perustana käytetään nykyistä henkilöstöä koskevia tietoja, esimerkiksi henkilöstömäärää ja eläköitymisen arviointia. Suunnitelmia laadittaessa on huomioitava myös henkilöstön laatua koskevat tekijät, kuten osaaminen, koulutus, kehittämistarpeet ja urasuunnitelmat. Muita merkittäviä seikkoja ovat tehtävien sijoittuminen organisaatioon, ostopalvelumahdollisuudet, organisaation strategia sekä tulevaisuuden ja työmarkkinoilta tulevaisuudessa saatavan työvoiman arviointi. (Viitala 2013: 64–65.) Jotta henkilöstösuunnittelu vastaisi organisaation tarpeita nykyisin ja tulevaisuudessa, suunnitelman tulisi kattaa ainakin kolmen tai viiden vuoden ajanjakso. Oleellisinta on kuitenkin säilyttää organisaation muutosvalmius myös suunnitelmia tehdessä. (Lankinen, Miettinen & Sipola 2004, 27.) Henkilöstösuunnittelun painotuksiin vaikuttavat organisaation tehtävien luonne ja kirjo, tulevaisuudennäkymät ja muutospaineet. Jotta suunnitelma toimisi sekä nykyhetkessä että lähitulevaisuudessa, siihen liittyvän päätöksenteon tulee olla strategisesti perusteltua. (Valtiovarainministeriö 2005, 36.)

Henkilöstösuunnittelun tavoitteena on suunnata ja ohjata yksilön ja organisaation välistä yhteistoimintaa organisaation strategisten tavoitteiden mukaisesti. Läheinen ilmaus henkilöstösuunnittelulle on henkilöstöjohtaminen, joka tarkoittaa ihmisten johtamiseen liittyvään suunnittelua, toimintaa ja arviointia. Henkilöstöjohtaminen voidaan jakaa rationaaliseen eli kovaan henkilöstöjohtamiseen ja ihmiskeskeisempään eli pehmeään henkilöstöjohtamiseen. Nämä näkökulmat ovat kuitenkin yleensä päällekkäisiä, organisaation henkilöstöjohtamisessa on aina piirteitä molemmista näkökulmista. (Vakkala 2012, 36.)

Kovassa henkilöstöjohtamisessa henkilöstövoimavarat nähdään osana organisaation avaintoimintoja ja strategista suunnittelua. Kova näkökulma korostaa rationaalisia ja määrällisiä henkilöstövoimavarojen tekijöitä, arviointia ja mitaamista. Kova henkilöstöjohtaminen ei kuitenkaan ole enää Leggen (1997, 35) mukaan pelkästään strategisen johtamisen tasolla, vaan se näkyy jo myös työyhteisöissä esimerkiksi erilaisten laatujärjestelmien ja organisaation rakennemuutosten muodossa. Tällöin kova henkilöstöjohtaminen näyttäytyy muun muassa tehokkuusvaatimuksina ja talouskurina. (Horton 2009, 124.)

Henkilöstöjohtaminen mahdollistaa sen, että työnantaja ja työntekijät pääsevät yhteisymmärrykseen palvelussuhteiden ehdoista, ja lisäksi se turvaa näiden ehtojen toteutumisen. Henkilöstöjohtamisen päätavoite on

- hankkia onnistuneen rekrytoinnin avulla organisaation palvelukseen oikeanlaisia henkilöitä
- motivoida ja kannustaa työntekijät pysymään organisaation palveluksessa ja saamaan aikaan hyviä työsuorituksia
- palkita työntekijät hyvistä työsuorituksista
- kehittää työntekijöitä ja ylläpitää heidän työkykyään
- tukea mahdollisimman pitkää ja palkitsevaa työuraa

Joissakin organisaatioissa henkilöstöjohtamiseen ei kuitenkaan panosteta.

Tärkeimpiä syitä tähän ovat:

- henkilöstöä pidetään kustannustekijänä
- organisaatioissa ei ole henkilöstövoimavarojen oikeanlaisen käytön ymmärtäjiä ja osaajia
- asia ei ole johdon mielestä tärkeysjärjestyksessä keskeinen



Kaikkien organisaatioiden toiminta on osaavan henkilöstön varassa. Henkilöstö on organisaation keskeisin voimavara, mutta sen määrään ja laatuun vaikuttaa toinen yhtä olennainen voimavara, pääoma. Rahalla saa minkälaista henkilöstöä tahansa rekrytoinnin ja koulutuksen kautta. Henkilöstön hankinnan tai kehittämisen aikaviive voi kuitenkin olla tilanteeseen ja tarpeeseen nähden pitkä. Luonnollisesti myös organisaation valitsema liiketoimintastrategia vaikuttaa siihen, mitkä viime kädessä ovat henkilöstösuunnittelun tavoitteet. (Kauhanen 2009, 16 - 17)

Toteutettavan strategian valinta on organisaation toiminnan ensimmäinen kriittinen menestystekijä. Strategian mukaisen toiminnan organisointi ja toteuttaminen ovat aivan yhtä tärkeitä. Tehokas toiminta vaatii monien eri alojen osaajien yhteistyötä, ja johdon keskeinen tehtävä on ohjata tämä yhteistyö valittua strategiaa tukevaksi, sillä liiketoiminnan menestys perustuu viime kädessä siihen, kuinka hyvin yritys pystyy toteuttamaan liiketoimintansa ydintehdävät. Näiden tehtävien suorittaminen vaatii työntekijöitä, sillä perinteiset kilpailustrategiat, kuten suuruuden ekonomia, kustannusjohtajuus, differointi, strategiset liittoutumat ja teknologiajohtajuus eivät enää yksin tuo riittävästi kilpailuetua. (Ojala 2002, 24). *Tämän päivän kilpailustrategioita ovat*

- *asiakaskeskeisyys*
- *innovatiivisuus*
- *keskittyminen ydinosaamiseen*
- *tehokas verkostoituminen*
- *nopeus ja oikea ajoitus*
- *nopea oppiminen*

*Keskeinen tekijä edellä mainituissa asioissa on organisaation henkilöstö, sen ominaisuudet, osaaminen ja motivaatio.* (Kauhanen 2009, 14–15.)

## 4.2 Henkilöstösuunnittelu kuntaliitostilanteessa

Henkilöstösuunnittelulla on merkittävä rooli kuntaliitoksessa suunnitteluasteelta saakka. Henkilöstöä koskevat ratkaisut tulisi tehdä hyvissä ajoin, jotta henkilöstö ei joutuisi työskentelemään epävarmuudessa. (Stenvall, Syväjärvi & Vakkala 2008, 5.)

Julkisen hallinnon perustana on henkilöstön osaaminen, ja se edellyttää vahvaa henkilöstösuunnittelua. Henkilöstön tiedot, osaaminen, asenteet ja arvot vaikuttavat organisaation toimintaan. (Vakkala 2012, 65.) Perinteinen julkisorganisaation henkilöstöjohtaminen on johdon ja poliitikkojen suunnittelemaa, jolloin muun muassa rekrytointi ja palkkaus päätetään keskitetysti, eikä soveltamiselle tai tilannekohtaisuudelle jää sijaa. Silti julkisen hallinnon on todettu olevan tehoton ja kykenemätön vastaamaan kuntalaisten tarpeisiin tai työmarkkinoiden kilpailun kiristymiseen. (Horton 2009, 124–126.)

Henkilöstösuunnittelu ja henkilöstövoimavarojen hallinta liittyvät kiinteästi kuntaliitoksen henkilöstöpolitiikan toteuttamiseen, henkilöstön sitouttamiseen ja työyhteisön muutokseen. Viime vuosina on tapahtunut useita kuntakenttään merkittävästi vaikuttaneita muutoksia, kuten informaatioteknologian käytön lisääntyminen, palvelurakenteiden muutokset, kansainvälistyminen, markkinaohjaus ja organisaatioiden uudelleenjärjestely, ja nämä kaikki yhdessä ovat tuoneet muutospaineita kuntien henkilöstövoimavarojen käyttöön. (Stenvall, Syväjärvi & Vakkala 2007, 34.)

Henkilöstöön liittyvät kysymykset ovat nousseet esiin kuntaliitosten käytännön suunnittelussa ja toteutuksessa. Suunnitteluvaiheessa on keskitytty erityisesti henkilöstön asemaan ja osallisuuteen. Vaihtelua löytyy kuitenkin niin henkilöstösuunnittelusta kuntien välillä, kuin henkilöstöjohtamisen käytännöistä kuntaorganisaatioiden sisällä. (Vakkala 2012, 17.)

Henkilöstöjohtaminen on muuttumassa aiempaa joustavammaksi ja yksilöllisemmäksi. Kuntaorganisaatioita on pidetty perinteisesti erityisen byrokraattisina, ja kunnissa henkilöstöjohtamisen muutos onkin ollut yksityistä sektoria hitaampaa. (Huhtakallio 2013, 18.) Koivuniemi (2004, 202) toteaa väitöskirjassaan, että vaikka byrokraattista toimintakulttuuria ei voidakaan kunnissa kokonaan sivuuttaa, se ei saa kuitenkaan olla este organisaation kehittämislle. Hänen mukaansa toimintaympäristöä saatetaan käyttää tekosyynä aktiivisen kehittämistyön välttämislle, mutta Huhtakallion (2013, 18) mukaan vanhentuneet asenteet ja haluttomuus kunnalliseen kehittämistyöhön johtuu ennemminkin aikaisemmista kokemuksista, jolloin innovatiivisetkin suunnitelmat ovat pysähtyneet kunnalliseen päätöksentekoon.

Kuntatyönantajat (2012) näkee, että henkilöstösuunnittelun tavoitteena on taata kuntatyönantajalle osaava ja motivoitunut, mutta silti muutosvalmis henkilöstö. Toimiva henkilöstösuunnittelu ja -johtaminen ovat merkittäviä sekä työn tuloksellisuuden että työelämän laadun kannalta. Henkilöstötyön merkitys ja strateginen henkilöstöjohtaminen korostuvat tulevaisuudessa entisestään. Keskeisimpänä tekijänä kuntasektorin kannalta kuntatyönantajat pitää muutosjohtamista. Tämä pitää sisällään muutostarpeen ennakoinnin, osaamisen kehittämisen, henkilöstön motivoinnin ja pysyvän muutosvalmiuden luomisen. Tämän kaiken saavuttamiseksi työhyvinvoinnista huolehtimista pidetään erityisen tärkeänä.

Valtiovarainministeriön (2011, 34–35) mukaan toimintamenojen hillintä on kaikkein tärkeintä kuntien talouden tulevaisuuden kannalta. Toimintamenot koostuvat lähes yksinomaan henkilöstömenoista (n. 60 %) ja ostoista (n. 35 %). Koska ostojen osuuden arvioidaan kasvavan entisestään, toimintamenojen hillintään tähtäävät tavoitteet koskevat pääasiassa henkilöstömenoja. Valtiovarainministeriö on asettanut tavoitteeksi kuntasektorin henkilöstömäärän sopeuttamisen ennen ikäsidonnaisten palvelujen tarpeen voimakkainta kasvuvaihetta 2020 -luvulla. Palvelujen tarpeen kasvun lisäksi myös väestön ikäänntyminen rajoittaa mahdollisesti työvoiman riittävyttä ensi vuosikymmenellä.

#### 4.3 Irtisanomisajat

*Jollei muusta sovita, työnantajan on noudatettava työsopimuslain mukaisia yleisiä irtisanomisaikoja, jotka ovat*

- 1) 14 päivää, jos työsuhde on jatkunut enintään yhden vuoden;*
- 2) yksi kuukausi, jos työsuhde on jatkunut yli vuoden mutta enintään neljä vuotta;*
- 3) kaksi kuukautta, jos työsuhde on jatkunut yli neljä mutta enintään kahdeksan vuotta;*
- 4) neljä kuukautta, jos työsuhde on jatkunut yli kahdeksan mutta enintään 12 vuotta;*

5) kuusi kuukautta, jos työsuhde on jatkunut yli 12 vuotta (Työsopimuslaki 26.1.2001/55).

Irtisanomisaika tarkoittaa aikaa, jonka sopimus on voimassa irtisanomisen jälkeen. Tässä noudatetaan kohtuullisuuden vaatimusta, ellei muuta ole sovittu tai laissa säädetty. Irtisanomisaikaan vaikuttaa työsuhteen kesto ja se, onko työsopimus toistaiseksi voimassa oleva vai määräaikainen. Mikäli irtisanomisaikaa ei katsota tarpeelliseksi, sopimus voidaan päättää välittömästi, mutta tämä edellyttää molempien osapuolten hyväksyntää. (Irtisanomisaika 2013.)

Työnantajan oikeutta päättää työntekijän työsuhde on rajoitettu. Työsopimusta ei saa irtisanoa ilman erityisen painavaa syytä, joita ovat tuotannolliset ja taloudelliset syyt, töiden laiminlyönti tai työnantajan määräysten täyttämättä jättäminen, järjestysmääräysten rikkominen, perusteeton poissaolo ja ilmeinen huolimattomuus työssä. (Kauhanen 2009, 98.) Hätäiset taloudellisin syin tehdyt irtisanomiset voivat osoittautua työnantajalle kohtalokkaiksi, varsinkin aloilla, joilla on myöhemmin oletettavissa työvoimapulaa. Eläkejärjestelyillä, vuorottelu- ja opintovapailta ja osa-aikaistamisilla voidaan lyhytaikaisesti helpottaa työnantajan taloutta ilman irtisanomisia. (Viitala 2013, 120.)

#### 4.4 Irtisanomissuoja kuntaliitoksessa

Irtisanomissuoja eli palvelussuhdeturva estää kuntatyönantajaa irtisanomasta työntekijöitä taloudellisista tai tuotannollisista syistä. Kielto on voimassa viiden vuoden ajan kuntaliitoksen voimaantulosta. Irtisanomissuojaan liittyy kuitenkin työntekijöille asetettu velvollisuus ottaa vastaan omaa koulutusta ja ammattitaitoa vastaava uusi työ tai virka. (Suomen Kuntaliitto 2007, 37.)

Puitelaki velvoittaa kuntaa toteuttamaan kuntaliitoksen jälkeen henkilöstön uudelleenjärjestelyn, jossa henkilöstölle taataan ainakin irtisanomissuojan ajaksi samantyyppinen tehtävänkuva kuin ennen liitosta. Tämä aiheuttaa usein kunnissa haasteita, sillä henkilöstöjärjestelyt eivät ole tällaisten muutosten yhteydessä ongelmattomia. Henkilöstön kannalta suurimmiksi ongelmiksi ovat osoittautuneet työpisteiden ja työnkuvan muutokset, työmatkojen pidentyminen, omien vaikutusmahdollisuuksien väheneminen ja organisaatiokulttuurien yhteensopimattomuus. (Kuntakenttä rakennemuutoksessa? 2007, 9.)

Kuntaliitoksessa viranhaltijoiden on sopeuduttava sekä kuntaliitoksen aiheuttamiin muutoksiin että omiin työuran ja työtehtävien muutoksiin. Viiden vuoden irtisanomissuojalla on pyritty vaimentamaan henkilöstöön kohdistuvia muutosvaikutuksia. Uuden kunnan henkilöstön sijoittelussa törmätään kuitenkin usein päällekkäisyyksiin ja kompromissia vaativiin tilanteisiin. Taloudeltaan vakaissa kunnissa henkilöstön päällekkäisyys ja irtisanomissuoja eivät välttämättä ole rasitteita, vaan ongelmaksi voi muodostua pikemminkin henkilöstön riittävyys, jotta entistä suuremman kunnan palvelut saadaan toteutettua. (Viinamäki & Katajamäki 2015, 107–108)

Irtisanomissuoja jäykistää kunnan henkilöstörakenteen. Kunta ei pysty palkkaamaan työntekijöitä niille aloille, joilla työmäärä kasvaa ja henkilöstöä tarvittaisiin lisää. Toisissa yksiköissä henkilöstöllä on kovin vähän tehtäviä, mutta työntekijöitä suojaa silti irtisanomissuoja, toisaalta taas joissakin tehtävissä työntekijät joutuvat liian tiukoille henkilöstöpulan takia. (Virta 2013, 13.)

Kuntaliitoksiin liittyvä henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja päättyi vuoden 2014 alussa 27 kunnassa. Irtisanomissuojan päättyminen ei aiheuttanut odotettua irtisanomisaaltoa. Kuntatyönantajalehden mukaan vuonna 2014 kunta-alalla irtisanottiin taloudellisin perustein 369 henkilöä ja näistä vain 88 työskenteli niissä kunnissa, joissa irtisanomissuoja oli päättynyt kyseisen vuoden alussa. Irtisanomissuojan piirissä on edelleen 20 kuntaa, ja näiden kuntien palveluksessa on yhteensä 46 000 henkilöä. Vuoden 2016 alussa irtisanomissuoja päättyi 5 kunnassa ja vuoden 2018 alussa 9 kunnassa, vuoteen 2020 saakka irtisanomissuoja on voimassa vielä 6 kunnassa. Seitsemässä kunnassa on tehty uusi kuntaliitos, jolloin irtisanomissuoja on ketjuuntunut, sillä uuden kuntaliitoksen myötä on käynnistynyt aina uusi viiden vuoden irtisanomissuoja. Kaiken kaikkiaan viiden vuoden irtisanomissuojan piirissä on tai on ollut kaikkiaan 50 kuntaa ja näissä kunnissa on henkilöstöä yhteensä jopa 101 000. (Kuntatyönantajalehti 2015.)

Sipilän hallituksen vuoden 2015 hallitusohjelman mukaan *hallitus edistää vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Kuntarakennelain selvitysvelvollisuuden kriteereitä, määräaikoja ja irtisanomissuojaa kuntaliitoksessa koskevat säännökset kumotaan.* Näin ollen jatkossa kuntaliitoksien henkilöstöt eivät tule nauttimaan pitkistä irtisanomissuojasta. (Talouselämä 2015.)

Kuntien asiantuntijat ry Kumulan verkkolehdessä Jussi Näri uutisoi irtisanomissuojan purkamista seuraavasti: toukokuussa 2015 tapahtunut purkaminen ei tullut yllätyksenä, sillä palvelussuhdeturva oli laajasti kritisoitu. Artikkelissa myös liiton hallituksen puheenjohtaja Päivi Hytönen kommentoi uuden hallituksen linjausta todeten, että palvelussuhdeturva on osaltaan edesauttanut kuntaliitosten syntymistä, sillä se on turvannut henkilöstön aseman, mutta se on myös altistanut liitoskunnat kritiikille suojatyöpaikoista ja yleisestä tehottomuudesta. Irtisanomissuoja on saattanut vaikeuttaa rakenneuudistusta ja henkilöstön kehittämistä toteutuneissa kuntaliitoksissa. Hytösen mukaan asiantuntijatyötä ja hyvää johtamista tarvitaan kunnissa jatkossakin, kuten myös tehokasta hallinto- ja valmistelutyötä kuntaliitosten yhteydessä. (Näri 2015.)

#### 4.5 Luonnollinen poistuma ja eläköityminen

Työntekijästä johtuvaa työsuhteen päättymistä kutsutaan luonnolliseksi poistumaksi. Tämän poistuman määrä vaihtelee taloudellisten suhdanteiden, toimialan ja henkilöstön ikä-, sukupuoli- ja koulutusrakenteen mukaan. Työntekijästä johtuvia työsuhteen päättymisen syitä voivat olla irtisanoutuminen, eläkkeelle siirtyminen, työsuhteen purkaminen tai kuolema. (Kauhanen 2009, 92–93.)

Monissa kunnissa henkilöstömenoja ja irtisanomispaineita vähentää henkilöstön nopea eläköityminen. Eläköityminen ei kuitenkaan aina tue kunnan palvelutarvetta, sillä luonnollinen poistuma saattaa vähentää henkilöstöä esimerkiksi hoitotyöstä, vaikka mahdollinen ylimääräinen henkilöstö työskentelisikin hallinnossa. (Virta 2013, 13.)

Ennen kuin henkilöstöä ryhdytään irtisanomaan, on selvitettävä, missä määrin henkilöstövähennys voidaan tehdä luonnollisen poistuman kautta. Keskeisin keino ovat eläkkeellesiirtymiset. Nykyiset työntekijät jäävät eläkkeelle 63–68-vuotiaina. Jos henkilöstön vähentäminen on tarpeen, on syytä selvittää ensin, kuinka moni jo eläkkeensä ansainnut olisi valmis jäämään eläkkeelle. (Viitala 2013, 122.)

#### 4.6 Yt-neuvottelut

Yt eli yhteistoiminta on mekanismi, josta on asetettu laki nimeltä laki yhteistoiminnasta yrityksissä. Ammattijärjestöjen mukaan yt-neuvottelut ovat paikallaan, kun organisaation tilanne vaatii yhteistyötä tai kehittämistä. Yt määrittää toimintaa työpaikoilla erityisissä tilanteissa johdon ja henkilöstön välisen luottamuksen suomissa rajoissa. Toimivan yhteistoiminnan avulla on selvitetty organisaatioissa vaikeitakin tilanteita. Usein yt tulkitaan kuitenkin pelkäsi lomautus- tai irtisanomismekanismiksi ja muodollisuudeksi. Koetaan, että lain määrittelemiä vähimmäisaikoja noudatetaan kyllä, mutta päätökset ja irtisanotavien nimelistat saattavat olla jo valmiina. (Puntari & Roos 2007, 13–14.) Yt-neuvottelut ja irtisanomiset ovat poikkeustilanteita, joissa organisaation johtamiskulttuuri tulee esiin. Molemminpuolinen luottamus on kasvanut yhteisten työvuosien aikana, ja tähän luottamukseen perustuva yhteistoimintaneuvottelu voi olla kaikille kasvattava kokemus. (Puntari & Roos 2007, 138.)

*Tällä lailla edistetään yrityksen ja sen henkilöstön välisiä vuorovaikutuksellisia yhteistoimintamenettelyjä, jotka perustuvat henkilöstölle oikea-aikaisesti annettuihin riittäviin tietoihin yrityksen tilasta ja sen suunnitelmista. Tavoitteena on yhteisymmärryksessä kehittää yrityksen toimintaa ja työntekijöiden mahdollisuuksia vaikuttaa yrityksessä tehtäviin päätöksiin, jotka koskevat heidän työtään, työolojaan ja asemaansa yrityksessä. Tarkoituksena on myös tiivistää työnantajan, henkilöstön ja työvoimaviranomaisten yhteistoimintaa työntekijöiden aseman parantamiseksi ja heidän työllistymisensä tukemiseksi yrityksen toimintamuutosten yhteydessä. Yt-lakiehdotus 1 §.* (Puntari & Roos 2007, 15.)

Yt-lain soveltamista valvovat työministeriö ja ne työnantaja-, työntekijä- ja toimihenkilöyhdistykset, joiden työehtosopimuksien määräyksiä yrityksen olisi noudatettava (Puntari & Roos 2007, 140).

Tutkimukseeni perustuva mielipiteeni on, että koska kuntaliitoksen tavoitteena poikkeuksetta on organisaation toiminnan tehostaminen, henkilöstön määrän sopeuttaminen ja päällekkäisyyksien karsiminen on yleensä tarpeen. Tällä hetkellä tätä muutosta hidastaa kuitenkin henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja, ja siksi liitoskunnissa henkilöstövähennykset ovat tapahtuneet yksinomaan luonnollisen poistuman, lähinnä eläköitymisen kautta. Toisaalta palvelutarpeiden muutokset saattavat vaatia odotettua enemmän henkilöstöä ja

asiantuntijoiden mukaan kuntien tulisi alkaa varautua työvoimapulaan. Kuntarakenteen nopeiden ja ennakoimattomien muutosten jälkeen saattaakin näyttää siltä, ettei vähennettävää henkilöstöä enää olekaan, vaan saatetaan tarvita jopa lisärekytointeja. On kuitenkin selvää, että luonnollista poistumaa ei voida ohjailta, vaan henkilöstöä saattaa vähentyä liikaa yksiköissä, joissa henkilöstön tarve on suuri, kun tarpeetonta päällekkäisyyttä jää edelleen toisiin yksiköihin. Sitä ei myöskään voida unohtaa, että päällekkäisyyksien määrä on suoraan verrannollinen liitokseen osallistuvien kuntien määrään. Kahden kunnan liitoksessa päällekkäisyyttä ei luonnollisestikaan muodostu yhtä merkittävästi kuin kuuden kunnan monikuntaliitoksessa.

## 5 CASE KOUVOLA

Kouvolan, Kuusankosken, Anjalankosken, Elimäen, Valkealan ja Jaalan kuntaliitoksesta keskusteltiin vakavasti ensimmäisen kerran jo vuonna 2003. Vuonna 2004 Pohjois-Kymenlaakson kunnat littiä lukuun ottamatta lähtivät mukaan ns. Suureen Suunnitelmaan, jonka päätarkoitus oli lisätä kuntien yhteistä palvelutuotantoa ja pyrkiä näin tasapainottamaan kuntien talouksia. Tämä suunnitelma ei koskaan toteutunut, sillä vuoden 2005 lopussa Kouvolan kaupunginjohtaja esitti uuden suurkunnan perustamista. Monikuntaliitokseen tähtäävä selvitystyö alkoi keväällä 2007. Ulkopuolisen selvitysmiehen suorittamaan liitosselvitykseen lähti mukaan Kouvola (31 000 asukasta), Kuusankoski (20 000 asukasta), Anjalankoski (17 000 asukasta), Valkeala (11 000 asukasta), Elimäki (8000 asukasta) ja Jaala (2 000 asukasta). Selvitys johti syksyllä 2007 uuden kunnan perustamisesitykseen, jonka hyväksyivät kaikki selvityksessä mukana olleet kunnat Elimäkeä lukuun ottamatta. Elimäellä järjestetyn kansanäänestyksen jälkeen myös Elimäki liittyi uuteen Kouvolaan vuoden 2007 lopussa. Kouvolan kuntaliitos toteutui vuoden 2009 alussa. (Leinamo 2010, 107.)

Monikuntaliitos on monimuotoinen uusi kokonaisuus. Uuden kunnan asukasmäärä ja pinta-ala kasvavat voimakkaasti, myös erilaisten asukasryhmien määrä kasvaa. Kunnan palveluverkon toimintatavat muuttuvat kunnan muodon, liikenneyhteyksien ja taajamaryhmittymien mukaan. Kuntakeskusten määrä kunnan sisällä lisääntyy ja luottamushenkilöorganisaatio pienenee entisiin kuntiin verrattuna. Erilaisten organisaatiokulttuurien kohtaaminen tuo



haasteita kuntaorganisaation muutosjohtamiselle ja henkilöstösuunnittelulle. (Koski 2008, 16–18.)

Uuden Kouvolan tavoitteena on olla elinvoimainen ja kestäväällä tavalla uudistuva luontokaupunki, jossa on hyvä elää. Kaupunki tuottaa asukkailleen palveluja ja pyrkii samalla parantamaan alueen elinvoimaisuutta. Lisäksi se pyrkii turvaamaan edellytykset asukkaiden hyvinvoinnille ja yhteisöllisyydelle. Palvelujen tuottamista pyritään pitämään asiakaslähtöisenä ja ympäristöystävällisenä. Tavoitteena on olla kansainvälinen muuttovoittokaupunki. Alueen väkiluku on kuitenkin vähentynyt jo vuosien ajan, myös uuden kaupungin aikana. Osasyynä tähän on mahdollisesti alueen pitkään jatkunut metsäteollisuuden rakennemuutos. Kaupunki näkee tärkeäksi parantaa tuottavuuttaan, ja siksi se on aloittanut palvelurakenteiden uudistuksen. (Leinamo 2010, 115–116.)

## 5.1 Kouvolan kuntaliitoksen motiivit

Kouvolan kuntaliitoksen etenemisen kannalta merkittäviä tekijöitä ovat:

- 1) Kuntia yhdisti poliittinen tahto ja yhteisymmärrys kuntaliitoksen hyödyistä. Enemmistö päätöksentekijöistä katsoi liitoksen parantavan alueen elinvoimaisuutta ja tasapainottavan kuntataloutta.
- 2) Kunnat olivat aiemminkin toteuttaneet palveluja ja toimintoja yhteistyössä (kuntayhtymät ja yhteiset palvelurakenteet). Aiemman yhteistyön hyödyt olivat jo olleet selvästi nähtävissä, mutta synergiahyötyjä voitiin vielä selvästi kasvattaa. Kouvolassa liitos tiivisti entisestään palvelutuotannon yhteistyötä.
- 3) Elinvoimaisuuden lisääminen, halu luoda toiminnallisesti ja taloudellisesti vahvempi kunta.

Uusi kunta muodostaa entistä yhtenäisemmän alueen. Yhdyskunta- ja palvelurakennetta voidaan kehittää paremmin kuntalaisten tarpeita vastaavaksi. Alue vastaa nyt todellista työssäkäyntialuetta ja mahdollistaa siten verotulojen oikeudenmukaisen jakautumisen. (Viinamäki & Katajamäki 2015, 31–32)

Kahden kuntaliitosvuoden jälkeen Kouvolan kaupunginjohtaja Lauri Lamminmäki kertoi kuntarakennefoorumissa Kouvolan kuntaliitoksen syiksi seudullisen kuntayhteistyön pitkät perinteet sekä vähenevän ja vanhenevan väestön

aiheuttamat muuttuvat palvelutarpeet ja siksi kasvavat sosiaali- ja terveystoimet. Kouvolassa kuntaliitospaineita aiheuttivat myös metsäteollisuuden nopea ja ennakoimaton rakennemuutos ja siitä aiheutunut työttömyyden kasvu alalla. Kiinnostusta liitokseen lisäsivät muuttuneen yhteisöverotuksen aiheuttama kiristynyt kuntatalous ja henkilöstön kiihtynyt eläköityminen. Kouvolassa nähtiin tarvetta kunnallisen demokratian ja omistajaohjauksen vahvistamiseen ja kuntien välisen kilpailun poistamiseen. Kuntaliitoksen katsottiin myös turvaavan työvoiman saatavuuden pitkällä aikavälillä. (Lamminmäki 2011.)

Uuden Kouvolan elinkeinovision mukaan alueen elinvoimaisuutta voidaan kasvattaa innovatiivisuuden, monipuolisen osaamisen, sijainnin ja alueen voimavarojen hyödyntämisen ja kestävän kehityksen kautta. Kunnan vahvuuksina nähtiin vahva peruskunta, sijainti ja maaseutu. Strategisia päämääriä olivat tasapainoinen talous, elinvoimainen kaupunki, asiakaslähtöinen toiminta ja laadukas ympäristö. Yhteyksiä Pietariin ja Baltiaan lähdettiin vision mukaisesti aktiivisesti kehittämään. Tehokkaan elinkeinopolitiikan kannalta merkittävänä pidettiin seuraavia tekijöitä: 1) kilpailukykyisen yritys ympäristön jatkuva kehittäminen, 2) valittujen kehittämistoimenpiteiden tehokas toteuttaminen, 3) kumppanuuden vahvistaminen sidosryhmien kanssa, 4) ekologisuuden hyödyntäminen liiketoiminnassa ja 5) toimintaympäristön muutosten tunnistaminen ja ennakoiminen. Päävastuu strategian toteuttamisesta annettiin Kouvolan kaupungin omistamalle Kouvolan seudun kehittämissyhtiö Kouvola Innovation Oy:lle (Kinno). (Kouvolan kaupunki 2013; 2014a.)

Niin Kouvolassa kuin muissakin samaan aikaan tehdyissä kuntaliitoksissa liitos nähtiin vain organisatorisena järjestelyinä, jolla pyrittiin vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin. Toimintaympäristöjen muutokset olivat kuitenkin ennakoitua suurempia. Esimerkiksi Kouvolassa suljettiin vuosina 2011--2012 kaksi suurta paperitehdasta ja muillakin tehtailla tehtiin suuria leikkauksia. Vaja kymmenessä vuodessa Kouvolassa menetettiin yli 4 000 työpaikkaa. Merkittävien toimijoiden supistukset ja lakkautukset vaikuttivat vähentävästi myös alihankkijoiden työpaikkoihin, vuokratyövoiman käyttöön ja yksityisten palveluiden kysyntään. Tämä näkyi luonnollisesti myös kuntataloudessa ja siten kaupungin elinkeinopolitiikan toteutumisessa. Nämä muutokset olivat nopeita ja ennakoimattomia, eikä niihin ollut varauduttu. Monissa liitoskunnissa

elinkeinopoliittiset strategiat sisälsivät oletuksen kasvusta ja positiivisesta kehityksestä, mutta taloudellisiin ja sosiaalisiin seuraamuksiin pyrittiin silti varautumaan. Kuntaliitoksen uskottiin vahvistavan kunnan kantokykyä, mitä tarvittiinkin, kun verotulot heikkenivät ja työllisyydenhoidon kustannukset nousivat odotettua enemmän. (Viinamäki & Katajamäki 2015, 44–45.)

## 5.2 Kouvolan kuntaliitokselle asetetut tavoitteet

Vuonna 2012 kirjoitetun Oy Audiapro Ab:n Uuden Kouvolan yhdistymisprosessin arviointiraportin mukaan Kouvolan kuntaliitoksen tavoitteena oli ennen kaikkea vahvistaa pohjoiskymenlaaksolaisten kuntien kunta- ja palvelurakennetta, kääntää alueen väestökehitys positiiviseksi, turvata kunnallisten palvelujen saatavuus ja laatu, vakauttaa kuntatalous ja vahvistaa demokraattista päätöksentekoa. (Oy Audiapro Ab 2012, 4.)

Kouvolan liitossopimuksessa painotettiin lähipalvelujen säilymistä ja niiden järjestämistä entiseen tapaan, mutta aiempaa tehokkaammin. Terveyspalvelujen osalta nähtiin oleellisena laadukkaiden ja tasapuolisesti saavutettavissa olevien palvelujen tarjoaminen kuntalaisille. Sosiaalipalvelujen järjestämisen lähtökohdaksi asetettiin lähipalvelujen tarjoaminen entiseen tapaan, mutta samalla huomioitiin tarve muuttaa palveluorganisaatioita tulevaisuuden haasteita vastaaviksi. Sopimus toi esiin luonnollisesti myös toiminnan kustannustehokkuuden. (Leinamo 2010, 108–112.)

Kuntaliitoksen strategisina tavoitteina pidettiin alueen kilpailukyvyyn, vetovoiman ja huomioarvon lisäämistä elinvoiman turvaamiseksi ja elinkeinorakenteen monipuolistamista. Tärkeänä tavoitteena oli myös demokraattisen päätöksenteon vahvistaminen palauttamalla kunnallista päätösvaltaa eri yhteistyöorganisaatioilta kuntalaisille tilivelvolliselle valtuustolle. (Lamminmäki 2012, 14.)

### 5.3 Päätöksenteko

Kouvolan kaupunginhallitus päätti 7.1.2013, että kaupungin henkilöstö lomautetaan taloudellisista syistä kolmeksi viikoksi vuonna 2013. Lomautuksen ulkopuolelle rajattiin joitakin henkilöstöryhmiä ja toimintoja, ja eräiden henkilöstöryhmien osalta päätettiin lyhyemmästä lomautusajasta. Lomautuksilla pyrittiin kattamaan noin 7 miljoonaa euroa vuosien 2012 ja 2013 14 miljoonan euron kokonaissäästötavoitteesta. Lomautuksia varten käynnistettiin yhteistoimintaneuvottelut, eikä neuvotteluissa löydetty muita keinoja säästöjen saavuttamiseksi. Neuvotteluissa otettiin huomioon kunnan velvollisuus järjestää tietyt palvelut lomautuksista huolimatta. Lomautuksen sijaan henkilöstö sai valita myös vapaaehtoisen palkattoman vapaan eli ns. talkoovapaan tai siirtymisen osa-aikatyöhön. Suoria henkilöstömenojen säästöjä kertyi näiden toimien seurauksena yhteensä noin 5 milj. euroa. (Kouvolan kaupunki 2014a, 49.)

Kaupunginhallitus päätti 9.9.2013 henkilöstövähennyksiä koskevan yhteistoimintamenettelyn käynnistämisestä. Henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja oli päättymässä vuoden 2013 loppuun. Päätöksen taustalla oli koko julkisen talouden kiristyminen, kuntatasolla erityisesti valtionosuusleikkaukset ja heikot verotulokertymät. Katsottiin, ettei kaupungin talous riittänyt rahoittamaan silloista palvelurakennetta ja henkilöstömäärää. Tavoitteeksi asetettiin 600 henkilön vähentäminen vuoden 2013 alun tilanteesta vuoden 2014 loppuun mennessä, ja menettelyn tavoiteltu nettosäästö oli 20 miljoonaa euroa vuodessa. Henkilöstövähennyksissä päätettiin hyödyntää kaikkia käytettävissä olevia keinoja, kuten eläköityminen, määräaikaisten vähentäminen, muut yksilötason ratkaisut, organisaatiomuutokset ja toimintojen uudelleenjärjestelyt, ulkoistukset tai lakkautukset, palvelujen laatutason laskeminen, palveluverkkojen uudistaminen sekä irtisanomiset. (Kouvolan kaupunki 2014b, 1, 37.)

Kaupunginhallitus hyväksyi 13.1.2014 yt-neuvottelujen ensimmäisen vaiheen tuloksen. Henkilöstön arvioitiin vähenevän vuoden 2014 aikana yhteensä noin 320:llä eläköitymisen tai muun luonnollisen poistuman kautta, ja enintään 37 henkilöä jouduttaisiin irtisanomaan tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Kaiken kaikkiaan näistä vähennyksistä kertyvän taloudellisen säästön kokonaismääräksi arvioitiin vuositasolla noin 13 miljoonaa euroa, joten tavoitellusta 20 miljoonasta jäätiin arvion mukaan 7 miljoonaa euroa. Lisäksi päätettiin että,

koko palveluverkko kuvattaisiin ja muutoksista päätettäisiin kevään 2014 aikana niin, että koko asetettu henkilöstösäästö (600) pystyttäisiin saavuttamaan.

28.4.2014 kaupunginhallitus päätti kuitenkin jättää yt-neuvottelut käynnistämättä ja pyrkiä sen sijaan henkilöstövähennyksiin rakenteellisilla ja toiminnallisilla uudistuksilla toimialojen esitysten pohjalta. Syyskuun 2013 vähennystavoitteista päätettiin pitää edelleen kiinni, mutta yhteistoimintamenettelyihin turvauttaisiin vain tapauskohtaisesti (ns. II-vaihe) vuoden 2014 aikana. (Kouvolan kaupunki 2015b, 2.)

Kouvolan kaupungilla on tarkka toimialakohtainen rekryointisuunnitelma. Konsernipalveluissa tehtävien vaatima asiantuntijuus ja erityisosaaminen pyritään saavuttamaan olemassa olevan henkilöstön koulutuksella ja työkokemuksen kautta. Opettajien ja varhaiskasvatuksen kohdalla poistuman rekryointia helpotetaan mahdollisimman pitkälle mitoittamalla palveluverkkoa asiakkuuksia vastaavaksi. Hoitohenkilökunnan lyhytaikaisiin ja äkillisiin sijaisuuksiin varaudutaan vakinaisin vuosilomasijaisiin ja varahenkilöin. Sosiaalityöntekijöitä pystytään täydentämään lähivuosien aikana, kun kaupungin omasta henkilöstöstä useita työntekijöitä valmistuu kelpoisuudet omaaviksi sosiaalityöntekijöiksi. Kiinteistöhuollon rekryoinneista suurin osa voidaan näillä näkymin toteuttaa sisäisinä siirtoina. (Kouvolan kaupunki 2015b, 14.)

Kouvolan kaupungin vuosille 2015–2017 laaditun henkilöstöohjelman mukaan kunnan taloutta ja samalla henkilöstöjohtamista haastavat verotulojen kasvun heikkeneminen, väestön ikääntyminen ja siitä seuraava sote-palvelujen kysynnän muutos, valtionosuusleikkaukset, kuntien toimintanormien joustamattomuus ja lainasäädännön muutokset, kuten sote-uudistus. Lähes puolet kaupungin menoista koostuu henkilöstökuluista, joten tulevaisuudessa palveluja on tuotettava yhä pienemmällä henkilöstömäärällä, ja tämä edellyttää tuottavuuden jatkuvaa parantamista. (Kouvolan kaupunki 2015c, 5.)

Kouvolan kaupunki on henkilöstöohjelmatyön yhteydessä laatinut henkilöstövoimavarojen SWOT-analyysin, joka kuvaa henkilöstövoimavarojen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. SWOT-analyysissä kaupungin henkilöstövoimavarojen vahvuuksina nähdään osaava henkilöstö, osaamisen kehittäminen sekä erityisosaamisen keskittäminen. Nähdään myös, että työkykyjohtamisen mallit ja siihen tarvittavat työvälineet ovat olemassa, mutta niiden

käyttö vaatii edelleen tehostamista ja seuranta. Kaupungin vahvuus on myös se, että se tarjoaa hyvät mahdollisuudet ura- ja tehtäväkiertoon sekä työntekijän oman osaamisen käyttämiseen ja kehittämiseen. Pahimpina heikkouksina nähdään liian vähäinen aika henkilöstöjohtamiselle ja läsnä olevalle esimiestoiminnalle sekä puutteet johtamisen osaamisessa. Kaupungin henkilöstöllä on myös keskimääräistä paljon enemmän sairauspoissaoloja sekä työkyvyttömyyseläkkeitä, mikä lisää kaupungin kustannuksia. Koetaan myös, että organisaatiotason yhteishenki puuttuu edelleen kuntaliitoksen jäljiltä, sillä organisaatiomuutokset ovat aiheuttaneet monille kiirettä ja epävarmuutta. Mahdollisuuksina henkilöstöohjelmatyöryhmä näkee työelämän joustojen ja teknologian hyödyntämisen sekä uudet työtavat ja toimintamallit. Myös verkostoituminen ja verkostojen aiempaa laajempi hyödyntäminen henkilöstön kehittämisessä voisi olla mahdollisuus tulevaisuudessa. Henkilöstöjohtamista voitaisiin parantaa esimerkiksi sitä tukevien järjestelmien hyödyntämisellä sekä henkilöstöön liittyvää raportointia ja mittareita kehittämällä. Uhkina työryhmä näkee avainhenkilöiden ja sen myötä osaamisen lähdön mahdollisuuden samalla, kun kilpailun osaavasta työvoimasta uskotaan kiristyvän. Kuntatyön arvostuksen koetaan myös olevan heikkoa, mikä voi vaikeuttaa rekrytointia. Kuntatalouden heikkeneminen nähdään myös merkittävänä tulevaisuuden uhkaku-  
vana. (Kouvolan kaupunki 2015c, 5–6.)

<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Osaava henkilöstö</li> <li>- Erityisosaamisen kehittäminen ja osaamisen keskittäminen</li> <li>- Työkykyjohtamisen mallit ja työvälineet ovat olemassa</li> <li>- Hyvät mahdollisuudet ura- ja tehtäväkiertoon</li> </ul>	<p><b>Heikkoudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Henkilöstöjohtamiselle ja läsnä olevalle esimiestoiminnalle ei ole riittävästi aikaa</li> <li>- Johtamisen osaamisessa on puutteita</li> <li>- Paljon sairauspoissaoloja ja työkyvyttömyyseläkkeitä, joista aiheutuu korkeat työkyvyttömyyden kustannukset</li> <li>- Organisaatiotason yhteisöllisyys puuttuu (me-henki)</li> <li>- Jatkuvista organisaatiomuutoksista aiheutuva kiire ja epävarmuus</li> </ul>
<p><b>Mahdollisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Työelämän joustot ja niiden hyödyntäminen</li> <li>- Teknologian hyödyntäminen sekä uudet työn tekemisen tavat ja toimintamallit</li> <li>- Verkostoituminen ja verkostojen hyödyntäminen</li> <li>- Henkilöstöjohtamista tukevat järjestelmät sekä henkilöstöraportoinnin ja mittareiden kehittäminen</li> </ul>	<p><b>Uhat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Osaamisen ja avainhenkilöiden lähteminen organisaatiosta</li> <li>- Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy</li> <li>- Kuntatyön heikko arvostus</li> <li>- Tiukkeneva kuntatalous</li> </ul>

Kuva 1: (Kouvolan kaupunki 2015c, 6)

Kaupungilla on käytössä täyttölupamenettely, joka varmistaa rekrytointitarpeen huolellisen arvioinnin useimmissa työyksiköissä. Täyttölupamenettelyn ulkopuolella ovat vain opetushenkilöstö, lääkärit, sosiaalityöntekijät, psykologit ja puheterapeutit. Täyttölupapäätöksiä tehtiin vuonna 2014 299 kappaletta, joista 4 oli kielteisiä. Muille myönnettiin täyttölupa toistaiseksi tai määräaikaisena. 130 näistä täyttölupa-anomuksista koski hoitohenkilöstöä. (Kouvolan kaupunki 2015a, 38–39.)

Rekrytinnissa kaupunki käyttää perusrekrytointeissa apuna sähköistä Kuntarekry-järjestelmää, mutta sijaisuuksien hallintaan tarkoitettuun Kuntarekryn osioon ei ole vielä sitouduttu tarpeeksi. Tähän on tarkoitus panostaa niin, että vuoden 2015 aikana myös sijaisten hallintaan tarkoitettut toiminnot otettaisiin käyttöön kaikilla toimialoilla. Näin kunta saa rekrytointijärjestelmästä kaiken hyödyn irti. (Kouvolan kaupunki 2015a, 39.)

Vuoden 2013 Kouvolan kaupungin henkilöstökertomuksen mukaan kaupunki osallistui vuosina 2013 ja 2014 USO2 -hankkeeseen, jonka tavoitteena muun muassa oli tukea strategista johtamista, strategian uudistamista ja toimeenpanoa sekä luoda uusia edellytyksiä ammatillisen johdon muutosjohtamistoihin.

Kaupunki osallistui myös Kunta HR 2017 -verkosto- ja kehitysohjelmaan, joka tarkoituksena on tukea uudistuvien kuntien henkilöstövoimavarojen johtamista ja varmistaa samalla palvelujen tuloksellisuus ja kuntahenkilöstön työelämän laatu. (Kouvolan kaupunki 2014a, 24.)

#### 5.4 Henkilöstön ja henkilöstökulujen määrän kehitys

Yksinkertaista henkilöstömäärän lukua tarkemmin suuren organisaation henkilöstö määrää voidaan kuvata henkilötyövuosina (htv), millä tarkoitetaan koko vuoden kokoaikatyössä ollutta henkilöä. Osan vuotta ja osa-aikaisesti työkentelevän sekä palkattomalla virkavapaalla olleen työpanos lasketaan tehdyn työajan suhteessa. Tunnusluvusta ei vähennetä vuosilomia tai muita palkallisia poissaoloja. (Kouvolan kaupunki 2014b, 11.)

Kouvolan kaupungin vuoden 2013 tilinpäätöksen kaupunginjohtajan katsauksen mukaan kaupungin taloutta sopeutettiin lomautusten lisäksi vähentämällä henkilöstön määrää merkittävästi. Kaupunginjohtajan mukaan lomautusten ja vähennysten ansiosta henkilötyövuodet vähenivät kaikkiaan edellisvuodesta 278:lla eli 4,7 %. Henkilöstömenot taas vähenivät edellisvuodesta (288,4 M€) yli 10 miljoonaa euroa eli 3,6 %. Vuonna 2013 liikelaitosten henkilöstökulut olivat yhteensä 31,9 milj. euroa (11,5 %). (Kouvolan kaupunki 2014b, 1.)

Henkilötyövuodet vähenivät vuonna 2013 edellisvuodesta yhteensä 278,42:llä eli 4,7 %. Henkilötyövuodet vähenivät vakinaisten osalta 142,25:llä, määräaikaisten osalta 75,99:llä ja työllistettyjen osalta 60,18:lla. Lomautusten ja talkoovapaiden suora vaikutus henkilötyövuosien määrään oli runsaat 130 henkilötyövuotta, joten luonnollisen poistuman osuus ja todellinen henkilöstön vähennys oli noin 148 henkilötyövuotta. Lomautukset vähensivät myös määräaikaisen henkilöstön käyttöä sekä vaikeuttivat harkinnanvaraista palkkatuella työllistämistä, minkä vuoksi työllistettyjen määrä väheni edellisvuodesta. (Kouvolan kaupunki 2014b, 11.)

Vuonna 2013 henkilöstömenojen vähentymisen taustalla on erityisesti henkilötyövuosien määrän väheneminen, johon lomautukset ja talkoovapaat vaikuttivat merkittävästi. Lomautuksista kertyi säästöjä yhteensä 2,8 milj. euroa, talkoovapaista 2,1 milj. euroa ja vapaaehtoisesta siirtymisestä osa-aikatyöhön



noin 0,1 milj. euroa. Maksetut lisä- ja ylityökorvaukset vähenivät edellisvuodesta 0,7 milj. eurolla. Henkilöstömenojen vähennystä selittää osittain myös vuoden 2012 tammikuussa maksetut uusiin virka- ja työehtosopimukseen liittyneet kertaerät, jotka lisäsivät henkilöstömenoja kyseisenä vuonna noin 1,0 milj. euroa (vaikutus oli vuoden 2012 toteumassa 0,4 %). Myös lomapalkkavellan kasvu oli huomattavan suuri vuoden 2012 tilinpäätöksessä johtuen virka- ja työehtosopimusten vuosilomamääräysten uudistuksesta. (Kouvolan kaupunki 2014b, 12.)

Sairauspoissaoloja oli vuonna 2013 keskimäärin 17,9 kalenteripäivää viranhaltijaa/työntekijää kohden ja 19,8 kalenteripäivää/htv. Sairauspoissaolojen määrä säilyi edellisvuoden tasolla. (Kouvolan kaupunki 2014b, 12.)

Tilikaudelta 2013 päätettiin laatia tilinpäätöksen yhteydessä erillinen henkilöstökertomus, jossa käsitellään laajemmin henkilöstöä koskevia tunnuslukuja. Kouvolan kaupungin palveluksessa oli vuoden 2013 lopussa yhteensä 6 304 viranhaltijaa tai työntekijää, joista vakinaisia oli 4 953, määräaikaista 1 220, tukitoimenpitein työllistettyjä 111 ja oppisopimussuhteisia 20. Henkilöstömäärän kehitystä oli seurattu osavuosi- ja kuukausikatsauksissa. Kaupungin henkilöstömäärä väheni selvästi edellisvuodesta. Vakinaisen henkilöstön määrä väheni 87:llä ja määräaikainen henkilöstö 163:lla. Palkkatuella työllistettyjen määrä väheni 45:llä ja oppisopimussuhteisten määrä 8:lla. (Kouvolan kaupunki 2014b, 11.)

Vuoden 2013 henkilöstökertomukseen on liitetty taulukko eri toimialojen vähennystavoitteista henkilötyövuosina. Prosentuaalisesti suurimmat vähennystavoitteet olivat tilaliikelaitoksella, teknisellä tuotannolla ja kaupunkikehityksellä. Suunnitelman laatimisen aikaan ei ollut vielä tiedossa, että Kouvolan Vesi tultaisiin yhtiöittämään vuonna 2014.

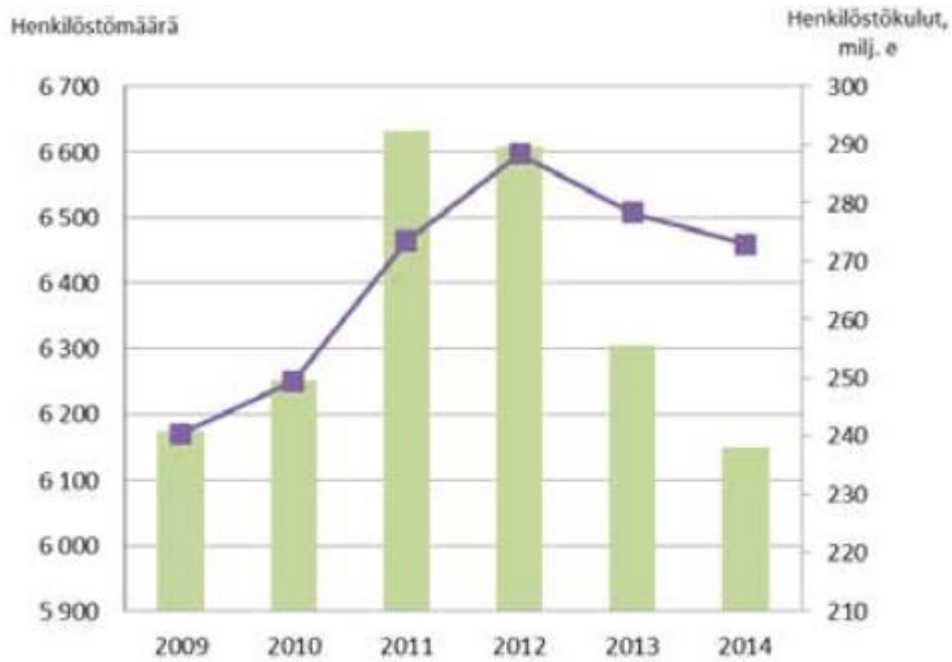
Toimiala	2014 htv	2017 htv	Muutos htv:na	Muutos- %
Konsernipalvelut	84,60	84	-0,60	-1 %
Hyvinvointipalvelut	4630,50	4540,60	-89,90	-2 %
Kaupunkikehitys	252,83	236,08	-16,75	-7 %
Tilaliikelaitos	18,00	16,00	-2,00	-11 %
Tekninen tuotanto	725,30	654,80	-70,50	-10 %
Kouvolan Vesi	65,00	64,00	-1,00	-2 %
<b>Yhteensä</b>	<b>5776,23</b>	<b>5595,48</b>	<b>-180,75</b>	<b>-3 %</b>

Taulukko 5: Toimialojen henkilöstön vähennystavoitteet henkilötyövuosina (Kouvolan kaupunki 2014a, 41)

Kouvolan kaupungin palveluksessa oli vuoden 2014 lopussa 6148 henkilöä, joista vakinaisia oli 4819. Koko henkilöstön määrä väheni edellisvuodesta 156:lla. Henkilötyövuosia kertyi vuonna 2014 yhteensä 5593,22, joten henkilötyövuodet vähenivät edellisvuodesta noin 110:llä eli 1,9 %. Eläkepoistumaa hyödynnettiin tehokkaasti vuoden 2014 aikana, sillä eläköitymisen myötä vapautuneista viroista ja tehtävistä jätettiin täyttämättä 30 %. (Kouvolan kaupunki 2015e, 3.) Vuonna 2014 Kouvolan kaupungilta eläkkeelle siirtyi 174 ja osa-aikaiselle eläkkeelle 39 työntekijää. Eläköitymisen myötä vapautuneista 174 vakanssista jätettiin täyttämättä 53 eli 30 %, 7 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. (Kouvolan kaupunki 2015a, 17.)

Vuonna 2014 Kouvolan kaupungin henkilöstömenot olivat yhteensä 272,9 milj. euroa, mikä on noin 5,1 milj. euroa eli 1,8 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2013. Vähennys on huomattava, koska edellisvuonna henkilöstömenoja vähensivät henkilöstön lomautukset ja niiden kautta oli saavutettu suoraa henkilöstömenojen säästöjä noin 5 milj. euroa. (Kouvolan kaupunki 2015e, 3.)

Kouvolan kaupungin vuoden 2014 tilinpäätöksen kuvan mukaan kaupungin henkilöstön määrä (vihreät palkit) on ollut korkeimmillaan vuonna 2011, mutta kuntaliitoksen henkilöstökulut (sininen käyrä) olivat korkeimmillaan vuonna 2012. Kuvan jälkeen muutokset ovat nähtävissä lukuina erillisessä taulukossa.



Kuva 2: Kouvolan kaupungin henkilöstömäärä ja henkilöstökulujen määrä (Kouvolan kaupunki 2015e, 5.)

Taulukko 6: Kouvolan kaupungin henkilöstön lukumäärien ja kulujen muutos kuntaliitoksen aikana (Kouvolan kaupunki 2015e, 5.)

	Henkilöstön lkm	Muutos, lkm	Muutos %
2009	6 173		
2010	6 252	79	1,3
2011	6 630	378	6,0
2012	6 607	-23	-0,3
2013	6 304	-303	-4,6
2014	6 148	-156	-2,5

	Hlöstökust. milj. e	Muutos, milj. e	Muutos %
2009	240,4		
2010	249,4	9,0	3,7
2011	273,5	24,1	9,7
2012	288,4	14,9	5,4
2013	278,3	- 10,1	-3,5
2014	272,9	- 5,4	-1,9

Vuonna 2014 Kouvolan kaupungilla oli avoinna 803 työpaikka, joista 285 oli koululaisten kesätyöpaikkoja. Työpaikoista 552 oli työsuhteisia ja 251 virkasuhteisia. Hakemuksia kaupunki vastaanotti 5 963 eli 7,4 hakemusta avointa työpaikka kohti. Sisäisesti täytettiin 192. Sijaistarvehakemuksia tehtiin 724 ja niiden täyttöaste oli 61 %. (Kouvolan kaupunki 2015a, 39.)

Kaupungin henkilöstökertomuksen mukaan kaupunginhallituksen asettaman henkilöstövähennystavoitteen voitiin olettaa toteutuvan vuoden 2015 aikana. Todettiin kuitenkin, että sopeutuksen kanssa samanaikaisesti henkilöstöä kasvattivat vuoden 2014 aikana voimaan tulleet lainsäädännön muutokset ja joidenkin ostopalvelujen siirtyminen kaupungin omaksi toiminnaksi. (Kouvolan kaupunki 2015a, 39.)

Vuosille 2015–2017 laaditun Kouvolan kaupungin henkilöstösuunnitelman mukaan kaupungin eläkepoistuma on suurta koko suunnittelukauden ajan, ja suurimmillaan vuonna 2017. Eläkepoistuman arvioidaan Kevan ennusteen mukaan olevan merkittävästi suurempaa kuin kunta-alalla keskimäärin aina vuoteen 2030 saakka. Ennusteet perustuvat henkilökohtaisen eläkeiän täyttävien henkilöiden määrään ja arvioihin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrästä. (Kouvolan kaupungin henkilöstösuunnitelma 2015–2017, 11.)

Kaupungin tavoitteena on pyrkiä vähentämään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrää hakemalla vaihtoehtoisia ratkaisuja työurien pidentämiseksi myös niiden kohdalla, joiden työkyky heikentyy. Vaihtoehtona nähdään esimerkiksi osatyökyvyttömyyseläke, jossa työntekijä jatkaa osa-aikaisena, jolloin työnantajalle ei jää varhemaksua eli varhaiseläkemenoperusteista maksua maksettavaksi. Kaupungilla pyritäänkin kasvattamaan osatyökyvyttömyyseläkkeiden määrää täysiin työkyvyttömyyseläkkeisiin verrattuna. Hoitohenkilöstön eläköityminen tulee nykyisten arvioiden mukaan lisääntymään voimakkaasti, ja samaan aikaan ikääntyneiden palvelutarpeet kasvavat. Tämä aiheuttaa haasteita henkilöstösuunnittelussa, sillä tällöin poistuva osaaminen on korvattava tai palvelutarpeen kasvu saattaa edellyttää jopa henkilöstön lisäämistä. (Kouvolan kaupunki 2015b, 11–12.)

Eläkepoistumaa on hyödynnetty ja pyritään jatkossakin hyödyntämään niiden ammattiryhmien kohdalla, joissa se on mahdollista. Vuosina 2009–2014 eläköitymisen myötä vapautuneista vakansseista on jätetty täyttämättä keskimäärin 27 %. Hallinto- ja toimistohenkilöstön osalta täyttämättä on jätetty 47 % ja teknisen sektorin tehtävistä jopa 52 % vapautuneista tehtävistä. Erityisen suurta eläkepoistuman hyödyntäminen on ollut maatalouslomittajien ja puh-taus- ja ruokapalveluhenkilöstön osalta. Suurissa ammattiryhmissä, kuten opetus- ja hoitohenkilöstössä eläköitymistä taas on voitu hyödyntää hyvin vähän. Opetushenkilöstön kohdalla palveluverkkoa koskevilla ratkaisuilla on ollut

suuri merkitys eläkepoistuman hyödyntämismahdollisuuksiin, ja hoitohenkilöstön kohdalla taas kasvavalla palvelutarpeella. (Kouvolan kaupunki 2015b, 12.)

## 5.5 Henkilöstöön liittyvien tavoitteiden saavuttaminen

Kouvolan kaupunki näkee merkittävimpänä henkilöstöön liittyvänä riskitekijänä henkilöstön psykososiaalisen kuormituksen. Yhteistoimintaneuvottelut ja jatkuvat organisaatiomuutokset ovat lisänneet epävarmuutta ja organisaatiosta saattaa lähteä osajia, jolloin palvelutuotanto ja palvelujen laatu kärsii. Avainhenkilöriskit lisääntyvät henkilöstöressurssien vähentyessä. Ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointi vaikeutui yhteistoimintamenettelyn aikana, mikä vaikuttaa jatkossakin henkilöstön saatavuuteen. Uusia toimintamalleja ei kyetä ottamaan käyttöön henkilöstöressurssin vähyyden vuoksi, vaan hyvinvointipalveluiden hoito- ja palvelujonot kasvavat ja ostopalveluiden käyttö lisääntyy hallitsemattomasti. (Kouvolan kaupunki 2014b, 13–14.)

Vuonna 2013 Kouvolan kaupunki tilasi konsulttiyhtiö Pertec Consulting Oy:ltä selvityksen kaupungin organisaation rakenteesta ja ehdotuksen organisaation tehostamiseksi. Kaupunki pyysi myös arviota toimialakohtaisesta tarvittavan henkilöstön määrästä ja sopeuttamistarpeesta. Yhtiö suoritti projektin kaupungin virkamiesjohdon kanssa yhteistyössä, jotta välttyttiin päällekkäisyyksiltä. Pertec keskittyi ensisijaisesti henkilöstösäästöihin johtaviin organisaatiomuutoksiin.

Haastattelujen ja keskustelutilaisuuksien perusteella Pertec nimesi kaupungin organisaation ensisijaisiksi haasteiksi seuraavat:

- epäselvä organisaatio; monimutkainen, epäjohdonmukainen, moniportainen, epäyhtenäinen, vaatii yksinkertaistamista
- liikaa esimiestasoja; poistotarve ainakin 2–3 tasoa, paljon esimiehiä, joilla on 2–3 esimiesalaista, tavoitteena 6–8
- toimialat ja yksiköt hajanaisia; vaativat voimakasta konserniohjausta, epäyhtenäisyyttä, tehtävänkuvia selkeytettävä
- esimiesten osaaminen puutteellista
- alueorganisaatio ja aluepolitiikka; ei nähdä Kouvolan yhteistä etua, palveluverkostoa karsittava

- henkilöstön työmäärän epätasainen kuormitus; joillakin paljon töitä, joillakin päällekkäisiä töitä, joillakin ei järkeviä töitä
- henkilöstömäärän vähentämistarve tiedotettu yleisesti; toimijoilla vaikeus toteutuksessa
- poliittisen ja virkamiesjohdon yhteistyö; poukkoilua, tarve uudentlaiselle yhteistyökulttuurille
- strateginen ja taloudellinen ajattelu puutteellista; tarvitaan yhteistä selkeää strategiaa ja sen toteutusta, vaaditaan voimakasta johtamista ja vahvaa elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa (Pertec Oy 2013, 4.)

Pertec Oy:n hahmottelemalle ihanneorganisaatiolle asetettiin tavoitteeksi seuraavaa:

- yksinkertaistaa ja selkeyttää rakenteita ja termejä
- vähentää esimiestasoja vähintään kahdella, esimiehiä noin 10–20 %
- keskittää tukipalvelut yhteen paikkaan
- luoda voimakas konserniohjaus ja seuranta
- vahvistaa elinkeinotoimen asemaa
- luoda yhtenäinen ja vahva kaupungin johtoryhmä toteuttamaan muutokset

Raportin mukaan näillä keinoilla voitaisiin luoda yksinkertainen organisaatio ja toteuttaa esitetyt henkilöstövähennykset. Pertecin arvio vähennyspotentiaalista oli 576 työntekijää, ja se suosittelikin kaupungin tavoitteeksi 600 henkilön vähennyksen. Tähän tavoitteeseen sisältyi eläkepoistuma, jonka raporttia seuraavien kahden vuoden aikana arvioitiin olevan 352 henkilöä. (Pertec Oy 2013, 11, 13.)

Pertecin raportin mukaan tärkeimpiä konkreettisia asioita organisaation ja johtamisen kehittämiseksi ovat esimiestyö ja johtaminen, tukipalvelujen keskittäminen, selkeät vastuut, organisaatiotasojen vähentäminen sekä luottamus ja yhteistyö (Pertec Oy 2013, 9).

Kyösti Jurvelin kertoo Kauppalehti.fi:n artikkelissaan, että Kouvolassa on näytetty, miten henkilöstöä voidaan vähentää johdonmukaisesti. Jurvelinin mukaan kaupungin henkilöstö väheni vuosien 2013 ja 2014 aikana **yhteensä 570**

**työntekijällä eli vajaalla kymmenellä prosentilla.** Kouvolan kaupungin lähettämän tiedotteen mukaan tämä näkyy suoraan kaupungin tuottavuudessa ja taloudellisessa tilanteessa. Artikkelissa lainataan Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilää, jonka mukaan Suomessa on kymmeniä tuhansia ylimääräisiä virkamiehiä, ja Jurvelinin mukaan Kouvolan esimerkki osoittaa, että väkeä voidaan vähentää merkittävästi tuottavuuden kärsimättä. Jos Kouvolan vähennysmäärä tehtäisiin koko kuntasektorille, työntekijöistä väheni koko maassa noin 45 000, Jurvelin laskee. Kouvolassakin tähän vähennysmäärään on päästy hitaasti viiden vuoden irtisanomissuojan vuoksi. Kouvolassa vähennysten motiivina on kiristynyt kuntatalous, joka johtuu seudun työpaikkamene-tyksistä, väestötappioista, ikärakenteen vanhenemisesta ja valtionosuusleik-kauksista. Jurvelinin mukaan Kouvolan vähennykset ovat kohdistuneet ennen muuta hallinto- ja toimistohenkilöstöön ja esimiehiin. Esimiesten määrä on vä- hentynyt Kouvolassa lähes 20 %. (Jurvelin 2014.)

Vuoden 2015 ensimmäisen (tammi–huhtikuu) osavuosikatsauksen mukaan kaupungin henkilötyövuodet ovat vähentyneet edellisestä vuodesta yhteensä 116,97:llä eli 2,1 %. Vähennystä on ollut vakinaisten joukossa 77,94, määräai- kaisten joukossa 35,58 ja työllistettyjen osalta 3,45. Tämä vähentyminen joh- tuu suoraan henkilöstömäärän vähentymisestä ja siihen vaikuttavat eri toi- mialoilla toteutetut organisaatiomuutokset. Henkilötyövuosien määrä on siksi kasvanut edellisvuodesta hoitohenkilöstön ja varhaiskasvatuksen osalta. Py- syvästi eläkkeelle on kaupungin palveluksesta huhtikuun loppuun mennessä siirtynyt yhteensä 24 viranhaltijaa tai työntekijää. Näistä 17 oli vanhuuseläk- keelle ja 7 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneitä. Vapautuneista vakansseista jätettiin täyttämättä 6 eli 25 %. Osa-aikaeläkkeelle siirtyi 2 ja osatyökyvyttö- myyseläkkeelle 4 henkilöä. (Kouvolan kaupunki 2015d, 10.)

## 5.6 Toimialakohtaiset erot henkilöstön määrän muutoksessa

Vuonna 2013, kuten muinakin vuosina, hyvinvointipalvelujen henkilöstö edusti ylivoimaisesti suurinta toimialaa Kouvolan kaupungin henkilöstöstä. Henkilös- tön kokonaismäärä väheni vuoden aikana noin kolmella sadalla.

Taulukko 7: Henkilöstön määrän jakautuminen toimialoittain vuonna 2013 (Kouvolan kaupunki 2014b, 11)

Toimiala	Vakinaiset	Määräaikaiset	Työllistetyt	Oppisop.	Yhteensä
Konsernipalvelut	83	1	0	0	84
Hyvinvointipalvelut	3 903	1 092	98	17	5 110
Kaupunkikehitys	254	38	0	0	292
Tilaliikelaitos	18	0	0	0	18
Tekninen tuotanto	636	87	13	3	739
Kouvolan Vesi	59	2	0	0	61
<b>Yhteensä</b>	<b>4 953</b>	<b>1 220</b>	<b>111</b>	<b>20</b>	<b>6 304</b>
Henkilöstömäärä 31.12.2012	5 040	1 383	156	28	6 607

**Henkilöstömäärä 31.12.2013**

Henkilötyövuosina laskettuna kaupungin henkilöstö väheni vuonna 2013 lähes kolmella sadalla. Muutosprosentti oli -4,65. Ainut toimiala, jossa henkilöstön määrä kasvoi, oli kaupunkikehitys. Kaupunkikehityksen osalta henkilötyövuosien kasvu johtui tukipalvelujen siirtymisestä teknisen tuotannon liikelaitoksesta kaupunkikehityksen hallintoon. (Kouvolan kaupunki 2014b, 11.)

Taulukko 8: Henkilöstön määrän jakautuminen toimialoittain henkilötyövuosina laskettuna vuonna 2013 (Kouvolan kaupunki 2014b, 11)

Toimiala	Vakinaiset	Määräaik.	Työllistetyt	Tot. 2013	Tot. 2012	Muutos-%
Konsernipalvelut	61,43	15,88	0,74	<b>78,05</b>	95,10	-17,93
Hyvinvointipalvelut	3 239,35	1 271,47	85,72	<b>4 596,54</b>	4 721,41	-2,64
Kaupunkikehitys	211,44	39,55	0,27	<b>251,26</b>	245,68	2,27
Tilaliikelaitos	17,72	0,00	0,00	<b>17,72</b>	18,91	-6,29
Tekninen tuotanto	571,83	111,23	17,55	<b>700,61</b>	832,43	-15,84
Kouvolan Vesi	54,65	4,96	0,00	<b>59,61</b>	68,68	-13,21
<b>Yhteensä</b>	<b>4 156,42</b>	<b>1 443,09</b>	<b>104,28</b>	<b>5 703,79</b>	<b>5 982,21</b>	<b>-4,65</b>
Vuonna 2012	4 298,67	1 519,08	164,46	<b>5 982,21</b>		

**Henkilötyövuodet 2013**

Henkilöstökulut sivukuluineen vähenivät vuonna 2013 reilulla kymmenellä miljoonalla eurolla. Suurin henkilöstökuluerä kohdistui hyvinvointipalveluihin.



Taulukko 9: Henkilöstökulujen määrän jakautuminen toimialoittain vuonna 2013 (Kouvolan kaupunki 2014b, 12)

<b>Toimiala</b>	<b>Palkat ja palkkiot</b>	<b>Henkilösivukulut</b>	<b>Yhteensä</b>
Konsernipalvelut	3 951 544	3 002 346	6 953 890
Hyvinvointipalvelut	173 412 629	52 183 047	225 595 676
Kaupunkikehitys	9 825 093	3 744 259	13 569 352
Tilaliikelaitos	771 728	340 243	1 111 972
Tekninen tuotanto	20 52 378	6 826 072	27 278 451
Kouvolan Vesi	2 566 067	963 821	3 529 888
<b>Yhteensä</b>	<b>210 979 440</b>	<b>67 059 789</b>	<b>278 039 229</b>
Vuonna 2012	220 213 057	68 205 585	288 418 642

**Henkilöstömenot 2013**

Eri toimialojen väliset erot sairauspoissaoloissa ovat huomattavia. Teknisen tuotannon toimialalla sairauspoissaoloja oli selvästi eniten, myös Kouvolan Vedellä sairauspäiviä oli melko paljon. Selvästi vähiten sairauspoissaoloja oli Tilaliikelaitoksella, vain noin kuudennes teknisen toimialan kokonaismäärästä. Edelliseen vuoteen verrattuna keskimääräiset sairauspoissaolojen määrä ei ole muuttunut lainkaan, vaikka kaupunki oli laatinut erityisen toimenpideohjelman sairauspoissaolojen hallitsemiseksi. Sairauspoissaaloista aiheutuneet kulut kuitenkin vähentyivät noin kuudella tuhannella eurolla, johtuen henkilöstön kokonaismäärän vähentymisestä.

Taulukko 10: Sairauspoissaolojen jakautuminen toimialoittain vuonna 2013 (Kouvolan kaupunki 2014b, 12)

Toimiala	Kalpv täyspalkallinen	Kalpv osapalkallinen	Kalpv palkaton	v. 2013 Kalpv yhteensä	Kalpv/hlö	v. 2012 kalpv/hlö	Kalpv/htv	v. 2012 kalpv/htv
Konsernipalvelut	765	113	83	961	11,4	9,2	12,3	9,8
Hyvinvointipalvelut	63 972	15 243	7 706	86 921	17,0	16,9	18,9	18,9
Kaupunkikehitys	3 123	670	1 128	4 921	16,9	21,3	19,6	24,9
Tilaliikelaitos	87	0	0	87	4,8	9,1	4,9	9,1
Tekninen tuotanto	11 491	4 179	3 128	18 798	25,4	24,4	26,8	24,9
Kouvolan Vesi	793	291	85	1 169	19,2	20,8	19,6	20,9
<b>Yhteensä</b>	<b>80 231</b>	<b>20 496</b>	<b>12 130</b>	<b>112 857</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>19,8</b>	<b>19,8</b>
Vuonna 2012	85 190	22 484	10 741	118 415	17,9		19,8	

**Sairauspoissaolot 1.1. – 31.12.2013**

Kouvolan Veden vakituisen henkilöstön määrä oli vuoden 2013 lopussa 59 ja määräaikaisen 2. Henkilöstökulut olivat 3,5 milj. euroa, edellisvuonna 3,8 milj. euroa. (Kouvolan kaupunki 2014b, 111.)

Tilaliikelaitoksella oli palveluksessaan 18 vakituista henkilöä. Henkilöstökulut yhteensä olivat 1,1 milj. euroa. Vuoden 2013 tilinpäätösmateriaalien mukaan tilaliikelaitoksella oli tavoitteena vähentää henkilöstöriskiä henkilöstön muutosvalmennuksella, suunnitelmallisella koulutuksella, tehtävien uudelleen järjestelyllä ja tarjoamalla henkilöstölle työkykyä ylläpitävää toimintaa. Katsottiin, että henkilökunnan vähentäminen 20 % vuosina 2012–2014 pienentäisi tilaliikelaitoksen kehittämistoimenpiteitä sekä kaupungin edunvalvontaa toimitilarakentamisessa. Kaupungin edunvalvontaa ei voi ulkoistaa. Todettiin kuitenkin, että henkilökunnan vähentämisen takia kaikkia toimintoja ei pystytä enää tekemään omana työnä, vaan osa palveluista täytyy ulkoistaa. (Kouvolan kaupunki 2014b, 122–123)

Tilikaudella 2013 teknisen tuotannon henkilöstökulut olivat 27,3 milj. euroa, joka oli 57,6 % toimintamenoista. Eläköitymisten ja uudelleenjärjestelyjen seurauksena henkilöstön määrä väheni 110 henkilöä. Talkoovapaita piti 292 henkilöä yhteensä 4323 kalenteripäivää. Kustannussäästö henkilösivukuluineen oli 349 615 euroa. Lomautettuna oli 296 henkilöä yhteensä 6044 kalenteripäivää. Lomautusten kustannussäästö henkilösivukuluineen oli 512 111 euroa. Yhteensä lisätalousarvion mukaiset henkilöstöön kohdistuvat säästötoimet tuottivat 861 726 euroa. Taulukko osoittaa teknisen tuotannon toimialan henkilöstön määrän muutoksen vuosina 2009–2013. Määrä on vähentynyt tasaisesti jokaisena vuonna koko kuntaliitoksen ajan. (Kouvolan kaupunki 2014b, 139)

Taulukko 11: Teknisen tuotannon toimialan henkilöstön määrän muutos vuosina 2009–2013 (Kouvolan kaupunki 2014b, 139)

Henkilöstömäärä	Vakinaiset	Määräaikaiset	Työllistetyt	Oppisopimus	Yhteensä
31.12.2009	797	107	27	1	932
31.12.2010	767	98	28	3	896
31.12.2011	737	115	35	2	889
31.12.2012	707	113	26	3	849
31.12.2013	636	87	13	3	739

Vuoden 2014 tilinpäätös materiaalien taulukon mukaan Kouvolan kaupungin henkilöstön määrä väheni kyseisenä vuonna 156 kpl, eli 1,94 %. Henkilöstön määrä lisääntyi ainoastaan konsernipalvelujen toimialalla. Kouvolan Veden henkilöstön määrä poistui kokonaisuudessaan tilastoista yhtiöittämissen ansiosta.

Taulukko 12: Kouvolan kaupungin henkilöstön määrä vuosina 2013 ja 2014 (Kouvolan kaupunki 2015e, 5)

Toimiala	Henkilöstömäärä			Henkilötyövuodet		
	TP 2014	TP 2013	Muutos, lkm	TP 2014	TP 2013	Muutos-%
Konsernipalvelut	88	84	4	75,62	78,05	-3,11
Hyvinvointipalvelut	5044	5 110	-66	4526,47	4596,54	-1,52
Kaupunkikehitys	275	292	-17	238,12	251,26	-5,23
Tilaliikelaitos	16	18	-2	16,68	17,72	-5,87
Tekninen tuotanto	725	739	-14	697,96	700,61	-0,38
Kouvolan Vesi	0	61	-61	38,37	59,61	-35,63
<b>Yhteensä</b>	<b>6148</b>	<b>6 304</b>	<b>-156</b>	<b>5593,22</b>	<b>5703,79</b>	<b>-1,94</b>

## 5.7 Huomioita jatkoa ajatellen

Ensimmäinen ja tärkein kehitysehdotukseni Kouvolan kaupungin henkilöstöstrategian jatkoa ajatellen on yksityiskohtaisen ja konkreettisen ihanneorganisaation suunnittelu ja tämän organisaation nopea ja tehokas toteutus. Pohjana voisi käyttää esimerkiksi Pertec Consulting Oy:n raportin ehdottamaa suunnitelmaa. Ihanneorganisaatiota suunniteltaessa tärkeää olisi kiinnittää huomiota erityisesti toimialojen ja yksiköiden tehtäväjaon selkeyttämiseen. Tässä prosessissa ja kunnan tulevaisuuden kehittämisessä muutenkin merkittävässä roolissa on poliittisen ja virkamiesjohdon saumaton yhteistyö. Kun ihanneorganisaatio saataisiin kerralla suunniteltua ja toteutettua, rekrytoinnin suunnitteluakin olisi helpompaa, eikä vähennysprosessia tarvitsisi pitää koko ajan käynnissä. Tällä hetkellä kaupungilla ei ole määritelty optimaalista henkilöstön määrää, vaan organisaation on annettu muotoutua eläköitymisen kautta. Näin muotoutunut organisaatio ei ole se tehokkain, muutoin kuin sattumalta. Kerralla tehty organisaation muutos olisi helpompaa myös henkilöstölle, sillä työn-

tekijät eivät tällöin joutuisi elämään jatkuvan paineen alla työpaikan menetyksen pelossa. Myös ammattiliitot tukevat ajatusta hoitaa kuntarakenne kerralla kuntoon. Esimerkiksi JHL:n puheenjohtaja Jarkko Eloranta perustelee tehokasta organisaatiomuutosta sillä, että tällöin henkilöstön ja päättäjien ei tarvitsisi elää jatkuvassa muutoksessa (Virta, 2013). Ihanneorganisaation luomisen ja toteuttamisen tueksi tulisi vielä rakentaa voimakas kaupungin johtoryhmä, joka voisi koostua esimerkiksi suoraan kaupunginjohtajalle raportoivista konsernipalvelujohtajista, ja joka pystyisi toteuttamaan tavoitellut muutokset.

Yhteinen selkeä päämäärä on oleellinen osa muutosta. Airaksisen ym. mukaan tulevaisuuden tavoitteeseen sitoutuminen on tärkeää niin henkilöstölle kuin päättäjillekin: muutokseen osallistujat tarvitsevat suunnan. Epämääräiseen ei voi sitoutua omista eikä kunnan lähtökohdista käsin. Tarkalleen ei tarvitse tietää, mutta pitää olla käsitys, mitä tavoitellaan, mitä muutokseen osallistuvilta odotetaan ja mitä he voivat odottaa, mutta kehittämistyötä ei kuitenkaan tehdä vain suunnittelun tasolla. (Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004, 251.)

Toinen kehitysehdotukseni jatkossa on henkilöstön työhyvinvointiin ja työssä viihtyvyyteen panostaminen. Kouvola on asian jo monien raporttien valossa huomionnutkin, mutta muutoksen aikana ja henkilöstön vähentyessä työssä jaksaminen käy entistä tärkeämmäksi, jotta tehokkuus ja työn tuottavuus säilyisivät tarvittavalla tasolla. Tälläkin hetkellä kaupungin tilastoissa on nähtävissä esimerkiksi huomattavasti keskimääräistä suuremmat sairauspoissaoluluvut. Työhyvinvoinnin ja -viihtyvyyden parantamisella voitaisiin mahdollisesti taata myös avainhenkilöisen pysyminen organisaatiossa.

Tärkeänä kehityskohteena näkisin myös konsernin organisaation yksinkertaistamisen. Kuten Pertecin raporttikin toteaa, esimiehiä tulisi karsia entisestään, joten virkoihin jäävien esimiesten johtamis- ja talousosaamista tulisi parantaa. Esimieskoulutus on yksi toimivan organisaation kulmakivistä. Organisaation toiminnan tehostamiseksi olisi myös tärkeää yhdistää toimialojen hallinto- ja tukitoiminnot yhdeksi kokonaisuudeksi konsernipalveluihin. Näin toimialojen organisaatiot yksinkertaistuisivat entisestään, kun palveluja ja osaamista keskittäisiin ja saataisiin aikaan myös synergiaetuja.

Tutkimuksen aihe antaa tilaa myös jatkotutkimuksille. Olisi esimerkiksi kiinnostavaa kartoittaa kaupungin keskijohdon ja muiden henkilöstöryhmien näkemyksiä kaupungin henkilöstösuunnittelun tilasta tai vähennysten vaikutuksesta toimialojen tehokkuuteen. Myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemysten vertailu henkilöstötyön suunnitelmallisuudesta voisi olla mielekästä. Muutaman vuoden kuluttua toteutettava seurantatutkimus henkilöstömäärän kehittymisestä voisi myös antaa uutta tietoa. Tätä tutkimusta tehtäessä tilanne oli vielä melko uusi, ja yleisen taloustilanteen ja väestörakenteen kehittyminen saattavat vaikuttaa merkittävästi kunnan henkilöstösuunnitteluun. Seurantatutkimuksessa olisi mielekästä vertailla myös esimies- ja työntekijämäärien suhteen kehitystä kuntaliitoksen aikana.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

### 6.1 Yhteenveto

Tässä tutkimuksessa tutkittiin kuntaliitosta ja henkilöstösuunnittelua. Tarkoituksena oli pyrkiä ymmärtämään, mitä kuntaliitoksen henkilöstösuunnittelussa tulee ottaa huomioon, ja mitä haasteita liitos tuo tullessaan. Tutkimusongelman käytäntöä tarkasteltiin jo toteutuneen kuntaliitoksen kautta.

Työ edustaa case-tutkimusotetta sekä laadullista ja määrällistä tiedonhankintamenetelmää, se on yhteen kuntaliitokseen keskittynyt tapaustutkimus. Aineistona käytettiin alan kirjallisuutta ja kunnan asiakirjoja. Teoreettisessa osuudessa keskityttiin kuntaliitokseen ja henkilöstösuunnitteluun, case-osi-ossa Kouvolan kuntaliitoksen tapoihin toteuttaa teoriaa käytännössä.

Tutkimusongelmaa pyrittiin ratkaisemaan vastaamalla tutkimuskysymykseen, mitä keinoja kuntaliitos luo kunnan henkilöstön sopeuttamiseksi ja kuinka suunnitelmallisesti näitä keinoja on käytetty Kouvolan kuntaliitoksen jälkeen?

Kaiken kaikkiaan Kouvolan kaupungin henkilöstöä on saatu vähennettyä hyvin, mikä on huomioitu esimerkiksi talousalan lehdissäkin. Toisaalta kokonaisuvaltainen organisaatiomuutos on jäänyt tekemättä ja henkilöstön on annettu vähentyä luontaisesti lähinnä eläköitymisten kautta. Näin kaupungin päättäjät eivät kuitenkaan ole pystyneet vaikuttamaan siihen, mistä vähentymiset ovat

tapahtuneet, eli vähennys ei ole ollut tarpeeksi aktiivista ja suunnattua. Vähennysluvat sinänsä näyttävät hyviltä, mutta siitä huolimatta suunnitelmallinen organisaatiomuutos on jäänyt pahasti kesken, mikäli se on edes alkanutkaan. Tämän seurauksena osa kaupungin henkilöstöstä uupuu työtaakkansa alle, kun taas toisaalla päällekkäisiä tehtävänkuvia voi edelleen olla reilustikin. On siis syytä olettaa, että rohkeampia ja aktiivisempia toimia kaupungin henkilöstön vähentämiseksi olisi voitu tehdä, ja näin vähennyksiä olisi paremmin voitu suunnata oikeisiin yksiköihin. Näihin aktiivisiin vähennystoimiin voidaan lukea erityisesti huhtikuussa 2014 peruutetut mahdollisesti irtisanomisiin johtaneet yt-neuvottelut. Tässä vaiheessa henkilöstövähennys oli kuitenkin ollut jo huomattava ja hyvin lähellä tavoitelukuja, mistä johtuen valtuusto todennäköisesti katsoi lisävähennykset tarpeettomiksi.

Kaiken kaikkiaan Kouvolan henkilöstösuunnittelua kuntaliitoksen jälkeen ei voida pitää epäonnistuneena. Tavoiteltuihin vähennyslukuihin päästiin, vaikkakin hieman eri tavalla, kuin oli ennakkoon suunniteltu. Luonnollisen poistuman käyttö sopeutukseen on aina hellävaraisempi vaihtoehto kuin laajat irtisanomiset. Selvää on, että kunnallisen päätöksenteon kankeus vaikuttaa aina näin suuriin päätöksiin, eikä esimerkiksi yksityisen sektorin ketterään päätöksentekoon verrattavia nopeita ja järeitä toimia tulisikaan odottaa. Ei ole aina itseltään selvää, millainen tasapaino kunnan poliittisen ja virkamiesjohdon välillä vallitsee. Aimo Ryynäsen mukaan viime kädessä päätösvalta on aina kuntalaisia edustavalla valtuustolla ja sen alaisella luottamushenkilöorganisaatiolla. Toisaalta hän kuitenkin toteaa, että kaikki kunnan toimijatahot, eli luottamushenkilöt, hallinto ja palveluja toteuttavat työntekijät harjoittavat yhteistyössä kunnallista johtamista kaikissa sen ulottuvuuksissa, niin yleisten tavoitteiden määrittelyssä kuin strategisessa ja operatiivisessakin johtamisessa. Ryynänen esittää kuitenkin vaatimuksen eri osapuolien roolien selkeyttämisestä. (Ryynänen 2008, 51, 61.)

## 6.2 Opinnäytetyöprosessi ja työn luotettavuus

Alussa oli haasteellista löytää oikeanlainen tietoperusta työlle, sillä kuntaliitos ympäristönä eroaa muista, kun puhutaan henkilöstösuunnittelusta teoriana. Kävi nopeasti ilmi, että kuntaliitoksia ja henkilöstövoimavarojen johtamista tutkiva kirjallisuus kääntää keskustelun helposti työntekijöiden väliseen ilmapiiriin

ja irtisanottujen tuntemuksiin. Koska työn tarkoituksena oli kuitenkin tutkia henkilöstön sopeuttamista nimenomaan kuntatalouden näkökulmasta, jouduin jättämään muut näkökulmat kokonaan huomiotta. Kouvolan kaupunkia koskevia raportteja ja suunnitelmia oli varsin kattavasti saatavilla toimeksiantajan kautta. Lisäksi oli tarpeen käyttää muiden tahojen näkökulmia Kouvolan tilanteesta, sillä aina on mahdollista, että raportteja laadittaessa oma tilanne pyritään näyttämään todellisuutta parempana. Siksi vertailu riippumattomien lähteiden näkökulmiin osoittautui välttämättömäksi.

Kuntatalous ja kuntaliitos ovat laajoja kokonaisuuksia, joista löytyisi loputtomasti uusia näkökulmia ja joihin vaikuttaa yllättävänkin moni asia. Pintaraapaisu voidaan kuitenkin tehdä, kun pidetään näkökulma tarpeeksi suppeana. Kuntaliitos ei ole tyhjiö, ja usein onkin vaikea päätellä, mikä ilmiö on puhtaasti kuntaliitoksen seurausta, ja mihin ovat vaikuttaneet valtiontalous, maailmantalous tai kuntalaisten muuttuneet elämäntilanteet. Audiapron raportin (2012, 7) mukaan kuntaliitoksen onnistumisen arvioinnissa on valittava, tutkitaanko liitosta vanhojen kuntien vai uuden kunnan näkökulmasta. Tässä työssä näkökulmaksi valikoitui uuden kunnan näkökulma puhtaasti kuntaliitoksen kuuden vuoden iän perusteella, sekä siksi, että tutkimus keskittyi tämän hetkisiin henkilöstösuunnittelun tuloksiin ja nykyisen kunnan talouteen.

Aihepiirin laajuudesta johtuen myös aiheen rajaus osoittautui ongelmalliseksi. Uutta tietoa ja uusia näkökulmia tuli lisää sitä mukaa, kun aineistoon tutustuminen eteni. Oli mietittävä tarkkaan, mitä näkökulmia työhön otetaan mukaan, sillä helposti tulee olo, että kaikki liittyy kaikkeen.

Työn haasteeksi muodostui myös aiheeseen liittyvien tavoitteiden ja toteutumien tulkinnanvaraisuus. Kouvolan, niin kuin ei muidenkaan kuntaliitosten tavoitteissa ole mainittu tarkkoja luku- tai euromääräisiä henkilöstötavoitteita. Tällaisia ei tietenkään oikeastaan voisikaan esittää, sillä kuntatalous ja kunnallisten palvelujen tarve voi muuttua nopeastikin, eikä näihin muutoksiin voida välttämättä etukäteen varautua. Toisaalta sanallisten tavoitteiden asettaminen ja toteutuminen ovat tilanteen tulkitsijasta kiinni.

Tutkimuksen luotettavuuden mittarit on alun perin kehitetty määrällisen tutkimuksen luotettavuutta mittaaviksi. Luotettavuudella tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta, mikä ei usein laadullisessa tutkimuksessa onnistu. Laadul-

lisen tutkimuksen luotettavuudesta on lukuisia näkemyksiä, mutta ei yhte-näistä ohjeistoa. (Tuomi & Sarajärvi, 2003, 133–135.) Hyvänä luotettavuuden osoituksena voi olla esimerkiksi tutkimuksen sisäinen johdonmukaisuus ja ta-sainen laatu, eli tasapaino työn osien välillä (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 253–257).

Luotettavuuden näkökulmasta työssä oli tärkeää, että käytettyä materiaalia tulkittiin oikein, niin etteivät satunnaiset tekijät vaikuta johtopäätöksiin. Tär-keintä on siis tutkijan itsensä rehellisyys ja ennakkoluulottomuus. Valinnat ja johtopäätökset tuli voida perustella käytetyn tutkimusmateriaalin avulla. Luo-tettavuutta lisää myös se, että aineistoon valittiin sekä Kouvolan kaupungin omaa materiaalia että ulkopuolisten riippumattomien asiantuntijoiden näke-myksiä. Työn johtopäätökset ovat tutkijan tulkinnan mukaisia, ja kuten laadulli- sessa tutkimuksessa usein käy, ne eivät välttämättä ole koko totuus. Toimek-siantajan organisaation koon ja päätöksenteon byrokraattisuuden vuoksi on epäselvää, miltä osin työssä esitettyjä kehityskohteita voidaan jatkossa huomi-oida. Siitä huolimatta nämä näkökulmat voivat antaa kuntapäätäjille ajattele-misen aihetta niin Kouvolassa kuin jossakin nuoremmassakin liitoskunnassa.

Tutkijalle itselleen kuntasektori osoittautui hyvin laajaksi ja monitahoiseksi ko-konaisuudeksi. Työn aikana omat näkemykset selkiytyivät ja laajenivat, sillä kävi ilmi, että kunnallisen organisaation toimintaa ei voi arvioida kovinkaan mustavalkoisesti. Oman oppimisen kannalta oli merkittävää huomata, että nä-kökulmia ja syy-seuraussuhteita voi löytyä useita erilaisia.

Lopuksi haluan esittää lämpimät kiitokset toimeksiantajalleni yhteistyöstä ja sitoutuneisuudesta tähän opinnäytetyöhön.



## LÄHTEET

- Airaksinen, J., Nyholm, I. & Haveri A. 2004. Seutuyhteistyön arki. -Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Tampere: Tampere University Press.
- Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Anttila, P. 1998. Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Helsinki: Akatiimi Oy.
- Anttila, P. 2007. Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö. Hamina: AKATIIMI Oy.
- Aronen, K. 1994. Kuntien yhteistyö ja verkostoituminen palvelutuotannossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Björkman, I., Tienari, J. & Vaara, E. 2003. Trapped in the Past of MAKing Use of Experience: On Learning on Post- Merger Integration. Teoksessa Merging Across Borders: People, Cultures and Politics, Soderberg, A-M. & Vaara, E., 203-228. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- von Bruun, S. 2005. Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- von Bruun, S. & Kirvelä, T. 2009. Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus.
- Harisalo, R., Rannisto, P-H. & Stenvall, J. 2012. Institutionaalinen luottamus: Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Laamanen, E. & Majoinen, K. Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, A. & Majoinen, K. 2000. Muutosprosessit ja johtajuus –kuinka kunnat yhdistyvät. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, A., Majoinen, K., & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Edita Prima.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2004. Tutki ja kirjoita. 13. painos. Jyväskylä: Gummerus.

Horton, S. 2009. Human resource management in the public sector. New York: Routledge.

Huhtakallio, T. 2013. Henkilöstösuunnittelu arjen henkilöstöjohtamisen välineenä. Opinnäytetyö. Metropolia Ammattikorkeakoulu.

Irtisanomisaika. 2013. Irtisanomisaika. Saatavissa: <http://www.irtisanomisaika.fi/> [viitattu 8.5.2015].

Jurvelin, K. 2014. Tuottavuus nousi Kouvolassa – satoja virkamiehiä pihalle. Kauppalehti.fi. Saatavissa: <http://www.kauppalehti.fi.xhalex-ng.ky-amk.fi:2048/5/i/talous/uutiset/arkisto/showArticle.do?db=.KKL1415X&ris=0&rid=32312&qid=2&rsi=0&page=0&size=20&hits=1>. [viitattu 15.8.2015].

Juuti, P. 2006. Organisaatiokäyttäytyminen. Keuruu: Otava.

Kauhanen, J. 2009. Henkilöstövoimavarojen johtaminen. Helsinki: WSOYpro Oy.

Kettunen, P. & Vaara, E. 2009. Miten yrityskauppatutkimuksen tuloksia voi hyödyntää kuntaliitostutkimuksessa? Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura.

Koivuniemi, T. 2004. Henkilöstövoimavarojen moninaisuus, muutos ja johtaminen kuntasektorilla – Henkilöstötilinpäätöksillä ja kehittämishankkeilla hyvää henkilöstötyötä. Saatavissa: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67371/951-44-5943-1.pdf?sequence=1>. [viitattu 15.8.2015].

Koski, A. 2004. Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. Saatavissa: [http://www10.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/B4C45BBBA9252472C2256F770048869C/\\$file/552004.pdf](http://www10.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/B4C45BBBA9252472C2256F770048869C/$file/552004.pdf). [viitattu 3.9.2015].

Koski, A. 2008. Monikuntaliitokset. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Koski, A. & Vakkala, H. 2007. Oikealla polulla? Muutosjohtaminen ja tuloksellisuuden arviointi seutuyhteistyössä. Helsinki: Lapin Yliopisto, Työsuojelurahasto, Suomen Kuntaliitto.

Koski, A. & Vakkala, H. 2011. Henkilöstö ja kuntayhteistyön tuloksellisuus. POLKU – Seutuyhteistyöllä tuloksellisuuteen -hankkeen loppuraportti. Helsinki: Lapin Yliopisto.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Jyväskylä: Gummerus.

Kouvolan kaupunki. 2013. Henkilöstökertomus 2012.

Kouvolan kaupunki. 2014a. Henkilöstökertomus 2013.

Kouvolan kaupunki. 2014b. Tilinpäätös 2013. Saatavissa: [http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder/newfolder\\_6/wg55qW9lb/Tasekirja\\_2013\\_korjattu.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/aintranet/newfolder/newfolder_6/wg55qW9lb/Tasekirja_2013_korjattu.pdf). [viitattu 10.8.2015].

Kouvolan kaupunki. 2015a. Henkilöstökertomus 2014.

Kouvolan kaupunki. 2015b. Henkilöstösuunnitelma 2015-2017.

Kouvolan kaupunki. 2015c. Henkilöstöohjelma 2015-2017.

Kouvolan kaupunki. 2015d. Osavuosisikatsaus Tammi-huhtikuu 2015.

Kouvolan kaupunki. 2015e. Tilinpäätös 2014. Saatavissa: [http://www.kouvola.fi/material/attachments/5nm088taz/tiedotteet/h7hEdR2bF/tilinpaa-tos2014\\_vihko\\_WEB.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/5nm088taz/tiedotteet/h7hEdR2bF/tilinpaa-tos2014_vihko_WEB.pdf). [viitattu 10.8.2015].

Kuntakenttä rakennemuutoksessa -kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn 2007. Helsinki: FCG Efeko Oy.

Kuntatyönantajalehti. 2015. Irtisanomissuojan päättymisen ei aiheuttanut irtisanomisaaltoa. Saatavissa: <http://www.kuntatyönantajalehti.fi/fi/arkisto/2015/1/Sivut/irtisanomissuojan-paattyminen.aspx>. [viitattu 5.9.2015].

Kuntatyönantajat. 2012. Hyvä henkilöstöjohtaminen luo tuloksellisuutta ja hyvinvointia. Saatavissa: <http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/työelämän-kehittäminen/HR/Sivut/default.aspx>. [viitattu 4.9.2015].

Laamanen, E. 2008. Kuntien yhdistymisen opas: Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Lamminmäki, L. 2011. Kokemuksia Kouvolan kuntaliitoksesta. PP-esitys. Kouvolan kaupunki. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2011/05/Kuntarakennefoorumi/Kouvolan%20kokemuksia%2010.5.2011.pdf> [viitattu 15.7.2015].

Lamminmäki, L. 2012. Kouvolan seudun tahtoliitos -kokemuksia kuntien yhdistymisestä. PP-esitys. Kouvolan kaupunki.

Lankinen, P., Miettinen, A. & Sipola, V. 2004. Kehitä osaamista – hyödynnä kokemusta. Hämeenlinna: Karisto Oy.

Leinamo, K. 2010. Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001-2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki –kuntaliitosten tarkastelua. Vaasa: Vaasan Yliopisto ja Levón-instituutti.

Lemponen, V. 2005. Nyrkkitappelusta yhteiseen tulevaisuuteen. Analyysi kolmesta kuntayhteistyön toteutuksesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Majoinen, K. 2009. Paras ja muutosjohtaminen luottamushenkilöiden näkökulmasta. Teoksessa Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin, toim. Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J., 108-123. Tampere: Kopio Niini.

- Metsämuuronen, J. 2006. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Jyväskylä: Gummerus.
- Mäki-Krekola, M. 2014. Organisaatiokulttuureiden kohtaaminen kuntien yhdistyessä. Tarkastelussa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos. Lisensiaatintyö. Vaasan Yliopisto.
- Näri, J. 2015. Irtisanomissuojan poistuminen ei tullut yllätyksenä. Kuntien asiointijat ry 28.5.2015. Saatavissa: <http://kumula.fi/irtisanomissuojan-poistuminen-ei-tullut-yllatyksena/> [viitattu 16.7.2015].
- Ojasalo, K., Moilanen T. & Ritalahti J. 2009. Kehittämistyön menetelmät: uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Osborne, S. P. & Brown, K. 2005. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. London: Routledge.
- Otala, L. 2002. Oppimisen etu – kilpailukykyä muutoksessa. Helsinki: WSOY.
- Oy Audiapro Ab. 2012. Uuden Kouvolan yhdistymisprosessin arviointiraportti. Saatavissa: [http://www.kouvola.fi/material/attachments/5nm088taz/tiedotteet/69cAEQDPK/Audipro\\_raportti\\_20122486-4-10263.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/5nm088taz/tiedotteet/69cAEQDPK/Audipro_raportti_20122486-4-10263.pdf) [viitattu 15.7.2015].
- Paras-hanke. 2012. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kunta-uudistus/paras/Sivut/default.aspx>. [viitattu 3.9.2015].
- Pertec Oy. 2013. Kouvolan kaupungin organisaation kehittäminen ja toiminnan tehostaminen.
- Ponteva, K. 2012. Muutoksessa. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Puntari, I. & Roos, S. 2007. Numeroita ja ihmisiä. Yt-neuvottelut, irtisanotut ja työyhteisön tulevaisuus. Helsinki: Talentum.
- Puustinen, S. 1998. Kuohuttava kuntaliitos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ryynänen, A. 2008. Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere: Tampere University Press.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka A. 2006. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Saatavissa: [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5\\_5.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_5.html). [viitattu 5.9.2015].

Salomaa, J. 2000. Konfliktinhallintaa vai kehittämistoimintaa? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala H. & Selin, A. 2007. ”Mees romppeines siihen” Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Helsinki: Lapin Yliopisto, Suomen Kuntaliitto ja Työsuojelurahasto.

Stenvall, J., Syväjärvi, A. & Vakkala H. 2008. ”Kun romppeet ovat paikoillaan” Onnistunut kuntafuusio - pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Helsinki: Lapin Yliopisto, Suomen Kuntaliitto ja Työsuojelurahasto.

Suomen Kuntaliitto. 2007. Kuntien yhdistyminen. Opas kuntaliitoksista kunta- ja palvelurakennemuutoksessa.

Suomen Kuntaliitto. 2011. Kuntien henkilöstö. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/kuntien-henkilosto/Sivut/default.aspx>. [viitattu 25.8.2015].

Suomen Kuntaliitto. 2015a. Kuntaliitokset. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx> [viitattu 1.6.2015].

Suomen Kuntaliitto. 2015b. Kuntaliitokset. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/kuntaliitosselvitykset/sisalto/Sivut/default.aspx>. [viitattu 1.9.2015].

Suomen Kuntaliitto. 2015c. Kuntaliitokset. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/strateginenyhdistyminen/Sivut/default.aspx>. [viitattu 25.8.2015].

Suomen Kuntaliitto. 2015d. Kuntaliitokset. Saatavissa: <http://www.virtuaalikiunta.net/fi/tietoa/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx> [viitattu 6.6.2015].

Talouselämä. 2015. Kuntaliitosten irtisanomissuoja romukoppaan. Saatavissa: <http://www.talouselama.fi/uutiset/kuntaliitosten+irtisanomissuoja+romukoppaan/a2308091>. [viitattu 5.9.2015].

Taskinen, H. 2005. Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. Väitöskirja. Kuopion Yliopisto.

Tilastokeskus. s.a. Henkilöstökulut. Saatavissa: <http://www.stat.fi/meta/kas/henkkul.html> [viitattu 15.5.2015].

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2003. Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. Jyväskylä: Gummerus.

Työsopimuslaki 26.1.2001/55.

Vaara, E. & Tienari J. 2003. The “Balance of Power” Principle: Nationality, Politics and the Distribution of Organizational Positions. Teoksessa Merging Across Borders: People, Cultures and Politic, toim. Soderberg, A-M. & Vaara, E., 87-110. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

Vakkala, H. 2012. Henkilöstö kuntauudistuksissa. Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Valtiovarainministeriö. 2005. Haasteena johtamisen laajentaminen valtionhallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiovarainministeriö. 2011. Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet. Saatavissa: [http://vm.fi/documents/10623/307649/4.4.+Kuntia,\\_kuntayhtymiae\\_tuottavu.ustavoitteet.pdf/8598b3f0-4493-4cb8-a79c-0c407e5a6ff7](http://vm.fi/documents/10623/307649/4.4.+Kuntia,_kuntayhtymiae_tuottavu.ustavoitteet.pdf/8598b3f0-4493-4cb8-a79c-0c407e5a6ff7). [viitattu 15.8.2015].

Viinamäki, O-P. & Katajamäki, M. 2015. Luottamuksesta elinvoimaa kunnille. KAKS – Kunnallisalan Kehittämissäätiö.

Viitala, R. 2013. Henkilöstöjohtaminen. Strateginen kilpailutekijä. Helsinki: Edita.

Vilka, H. 2005. Tutki ja kehitä. Helsinki: Tammi.

Virta, I. 2013. Kuntaudistus. Hulppea irtisanomissuoja pysyy liitosten ketjuissa. Talouselämä 21/2013.

Yin, R. 2003. Case Study Research: Design and Methods. Thousand Oaks: Sage.